

# **Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet**

PROVINCIE DRENTHE





# Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 24 maart 2014

Geachte leden der Provinciale Staten van Drenthe,

Hierbij bieden wij het door ons op 22 januari 2014 vastgestelde rapport  
“Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis  
Voorzitter

Dr.M. Herweijer  
Secretaris



# Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet

Provincie Drenthe



# Inhoud

Samenvatting	3
Context en vraagstelling onderzoek	4
Conclusies	5
Onderwerp en onderzoeksaanpak	11
1.1    Beleidscontext	12
1.2    Decentralisatie natuurbeleid	13
1.3    Afbakening en centrale vraagstelling	15
1.4    Onderzoeksaanpak	16
1.5    Leeswijzer	17
Herijking EHS en ontwikkelopgave	18
2.1    Inleiding	19
2.2    Herijking EHS	19
2.3    Doorwerking en bescherming EHS en Natura2000	21
2.4    Ontwikkelopgave herijkte EHS	23
2.5    Uitvoering ontwikkelopgave	26
2.6    Voortgang, informeren en besluitvorming PS	29
2.7    Deelconclusie	31
PAS en beheeropgave	33
3.1    Inleiding	34
3.2    Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	34
3.3    Vergunningverlening provincie Drenthe	37
3.4    PAS-herstelmaatregelen en ontwikkelingsruimte	39
3.5    Financiering beheeropgave, inclusief PAS	42
3.6    Informeren en besluitvorming PS	44
3.7    Deelconclusie	45
Natura2000-gebieden	47
4.1    Inleiding	48
4.2    Aanwijzing	48
4.3    Beheerplannen: proces	51
4.4    Beheerplannen: inhoud	54
4.5    Monitoring en informatievoorziening	59
4.6    Deelconclusie	61
Vergelijking Noordelijke provincies	63
5.1    Inleiding	64
5.2    Herijking EHS en ontwikkelopgave	64
5.3    Programmatische Aanpak Stikstof en beheeropgave	68
5.4    Natura2000-gebieden	71



Bestuurlijke reactie en nawoord	73
6.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe	74
6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	78
Bijlagen	79
Bijlage 1 Afkortingen en begrippen	80
Bijlage 2 Informatiebronnen	87
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	90
Bijlage 4 Natuurakkoord	97
Bijlage 5 Projectstudies Natura2000-gebieden Drenthe	107



# Samenvatting

---

# Samenvatting

## Context en vraagstelling onderzoek

Natuur is in Nederland een schaars goed. Door een sterke uitbreiding van de landbouw, het stedelijk gebied en de infrastructuur is het areaal natuurgebied, en daarmee de biodiversiteit, de laatste eeuwen sterk afgenomen. Om een verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen, is in 1990 het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) tot stand gekomen. Het doel van de EHS is om in Nederland een netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden te creëren om zodoende de leefgebieden van bedreigde planten- en diersoorten te herstellen. Gelijktijdig is in EU-verband natuurbeleid ontwikkeld voor het behoud van de biodiversiteit door in de EU-landen het zogenoemde Natura2000-netwerk tot stand te brengen. Ongeveer de helft van de EHS bestaat uit Natura2000-gebieden. Hoewel inmiddels een flink deel van de EHS is gerealiseerd, zijn de leefomstandigheden voor veel bedreigde soorten nog steeds niet rooskleurig.

In de periode tot 2007 heeft het toenmalige ministerie van LNV invulling en uitvoering gegeven aan het EHS-beleid. Daarna heeft een stapsgewijze decentralisatie van het natuurbeleid plaatsgevonden en is de rol van provincies steeds belangrijker geworden. Vanaf 2014 zijn provincies volledig verantwoordelijk voor de realisatie en het beheer van de EHS. In 2011 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over het verdergaande decentralisatieproces die zijn vastgelegd in het zogeheten Natuurakkoord. Daarnaast heeft het kabinet-Rutte I besloten om gelijktijdig met de decentralisatie een forse bezuiniging van € 600 miljoen door te voeren. De middelen die het Rijk na 2014 nog uittrekt voor de uitvoering van het natuurbeleid zullen via het Provinciefonds ter beschikking worden gesteld, waarna het aan PS is om te bepalen hoe zij deze middelen willen verdelen over de ontwikkeling van aangewezen gebieden en het (agrarisch) natuurbeheer. Hoewel het kabinet-Rutte II een deel van de bezuiniging van het vorige kabinet heeft teruggedraaid, is de in gang gezette decentralisatie voor de EHS volledig overeind gebleven.

In 2011 heeft de Rekenkamer het onderwerp *EHS*, mede op advies van de Programmaraad, opgenomen in haar onderzoeksprogramma 2012–2013. In het vooronderzoek zijn gesprekken met Statenfracties in de drie Noordelijke provincies gevoerd, waaruit is gebleken dat zij vooral inzicht wilden hebben in de stand van zaken ten aanzien van het decentralisatieproces en de middelen waarover zij vanaf 2014 kunnen beschikken om de herijkte EHS af te ronden. De Rekenkamer heeft daarom besloten om als invalshoek van het onderzoek het Natuurakkoord van september 2011 te kiezen. Het doel van het uitgevoerde onderzoek is om PS te informeren hoever het decentralisatieproces is gevorderd, inzicht te geven in de financiële middelen die na 2014 ter beschikking staan en wat er nog moet gebeuren om in 2014 een doorstart te kunnen maken met het afronden en beheren van de herijkte EHS. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

*Heeft de provincie Drenthe zicht op de resterende ontwikkelopgave voor de EHS, is deze opgave haalbaar en betaalbaar en blijkt uit de inzet van beschikbare middelen dat prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de EU-verplichtingen?*

Het onderzoek is uitgevoerd in 2013. De Rekenkamer heeft haar onderzoeksbevindingen opgenomen in een nota die op 21 november 2013 aan de provincie is voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor. Vervolgens zijn conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor het vervolg.

## Conclusies

### **Herijking EHS en ontwikkelopgave**

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe het proces van de herijking van de EHS in 2013 volledig heeft afgerond. De herijkte EHS-kaart en de hieruit voortvloeiende wijziging van de provinciale omgevingsverordening, zijn door PS op 26 juni 2013 vastgesteld. De totale omvang van de herijkte EHS komt uit op circa 70.000 ha. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie bij het herijken, volgens de afspraken in het Natuurakkoord, prioriteit heeft gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en Kaderrichtlijn Water (KRW) doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. Daarentegen is de provincie niet tot een volledige begrenzing van de EHS overgegaan en geeft ze geen duidelijke termijn aan waarop de EHS moet zijn afgerond. De provincie wil 1.000 ha pas rond 2020 begrenzen. Daarnaast heeft de provincie de realisatietermijn verschoven naar 2027 met een doorkijk naar 2040.

De provincie Drenthe heeft aangegeven dat de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS uitkomt op 3.402 ha nog te verwerven of van functie te wijzigen en 12.905 ha nog in te richten. De inschatting van de Rekenkamer is dat de verwervingsopgave haalbaar is, maar dat er nog sprake is van een forse inrichtingsopgave. Of de totale ontwikkelopgave voor 2027 gerealiseerd kan worden zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van het beschikbare instrumentarium. Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave die uitkomt op € 317 miljoen. Daarnaast is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie in de periode 2011–2027 kan beschikken. De indicatie voor de inkomsten komt uit op € 286 miljoen. Dit betekent dat er nog een tekort is van € 31 miljoen. De provincie verwacht dat dit tekort nog kan afnemen door bijdragen van derden.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe de afgelopen 2 jaar belangrijke stappen heeft gezet in het decentralisatieproces, maar dat het proces eind 2013 nog niet was afgerond. In 2014 moeten vooral op het gebied van de uitvoering nog verschillende onderdelen nader worden uitgewerkt en vastgesteld voordat de uitvoering weer volop ter hand kan worden genomen. De Rekenkamer merkt op dat door de opgelopen achterstand in het inrichten van gebieden ook de beoogde verbetering van de natuurkwaliteit langer op zich laat wachten.

### **Doorwerking EHS en Natura2000 in bestemmingsplannen**

In het Natuurakkoord is aangegeven dat betrokken partijen meer duidelijkheid willen over de EHS-begrenzing en de gevolgen van het bijbehorende beschermingsregime. De Rekenkamer constateert dat de provincie Drenthe in de provinciale omgevingsverordening ten aanzien van de doorwerking van de EHS en Natura2000-

gebieden in bestemmingsplannen veel ruimte aan gemeenten laat wanneer en hoe zij deze doorwerking willen regelen. Gemeenten kunnen zelf bepalen wanneer zij een provinciale EHS-aanwijzing willen doorvoeren in bestemmingsplannen. Daarnaast stelt de provincie dat een provinciale EHS-aanwijzing niet direct leidt tot een functiewijziging en hiermee geen basis vormt voor het indienen van mogelijke planschade. Dit houdt in dat gedurende lange tijd er een discrepantie kan bestaan tussen de provinciale EHS-aanwijzing en de gemeentelijke bestemming.

De provincie geeft daarnaast in de verordening niet duidelijk aan wat het verschil is in beschermingsregime tussen Natura2000-gebieden, de overige delen van de EHS en de natuurgebieden buiten de EHS. Verder kent de landelijke standaard de bestemmingen EHS en Natura2000 niet, waardoor de EHS en Natura2000-gebieden op bestemmingsplankaarten niet als zodanig zijn aangegeven. De huidige werkwijze geeft volgens de Rekenkamer niet de gewenste duidelijkheid en brengt het risico met zich dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten geen vergunning volgens de Natuurbeschermingswet (NBwet) aanvragen in gevallen waar dit nodig is en dat zij door gemeenten hier ook niet op gewezen worden. Dit probleem speelt bijvoorbeeld bij agrarische ondernemers rond Natura2000-gebieden die hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen (zie hieronder).

### **Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)**

Volgens de NBwet had de PAS uiterlijk in maart 2012 in werking moeten treden. De Rekenkamer concludeert dat het Rijk en de provincies hierin niet zijn geslaagd. Doordat eind 2013 de planning opnieuw is verschoven, namelijk naar medio 2014, zal de invoering van de PAS ruim 2 jaar later plaatsvinden dan wettelijk vastgelegd. Volgens de provincies zijn belangrijke vertragende factoren: het complexe karakter van het vraagstuk, de vragen over de juridische houdbaarheid, de vele betrokken partijen en de onzekerheid over de financiering van de PAS-maatregelen. Eind 2013 waren verschillende onderdelen van de PAS, waaronder het toedelen van de ontwikkelingsruimte, nog steeds niet afgerond.

Het doel van de PAS is om de milieukwaliteit in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden te verbeteren door aan de ene kant met emissiebeperkende maatregelen de stikstofdepositie te verminderen en aan de andere kant in deze gebieden PAS-herstelmaatregelen uit te voeren. De provincie Drenthe heeft voor 11 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden herstelmaatregelen opgesteld en in 2013 ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ voor opname in de landelijke PAS. De kosten van deze maatregelen zijn voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar door de provincie voorlopig geraamd op € 46 miljoen. De Rekenkamer heeft berekend dat de provincie voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar kan beschikken over ongeveer € 47 miljoen om deze maatregelen uit te voeren. Dit houdt in dat kosten en beschikbare financiële middelen met elkaar in evenwicht zijn.

De Rekenkamer constateert verder dat in 2030 in de meeste stikstofgevoelige Natura2000-gebieden de stikstofdepositie naar verwachting nog ver boven de meest kritische depositiewaarde zal liggen. Het probleem van een te hoge depositie zal in 2030 niet zijn opgelost, temeer omdat een deel van de verwachte daling weer teniet zal worden gedaan door het uitgeven van ontwikkelingsruimte. Volgens de Rekenkamer is hierdoor de kans groot dat na 2030 opnieuw PAS-herstelmaatregelen nodig zijn om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Hierdoor krijgen deze maatregelen een structureel karakter en behoren ze tot

het reguliere beheer. Voor de Drentse stikstofgevoelige Natura2000-gebieden is de verwachting dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten te voldoen.

Totdat de PAS definitief in werking treedt, voert de provincie Drenthe een eigen interimbeleid om de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te reguleren. De provincie heeft tot medio 2013 aan ruim 300 agrarische bedrijven een NBwet-vergunning verleend. In oktober 2013 hebben GS besloten om de vergunningverlening op te schorten tot 1 februari 2014. De provincie voert als redenen aan dat het interim-beleid een potentiële verdubbeling van agrarische bedrijven mogelijk maakt en een risico vormt voor het succesvol toepassen van de PAS vanaf 2014. Volgens de Rekenkamer wil de provincie voorkomen dat beschikbare ontwikkelingsruimte grotendeels is weggeven voordat de PAS in werking is getreden. De Rekenkamer stelt vast dat er nog een ander belangrijk probleem is, namelijk dat veel veebedrijven hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen, de zogenoemde interim-uitbreiders. Hierdoor is een situatie ontstaan van rechtsongelijkheid en gedogen. De inschatting van de provincie is dat het om ongeveer 1.000 agrarische bedrijven gaat.

### **Natura2000-gebieden en monitoring**

Voor alle Natura2000-gebieden die door Nederland in 2004 zijn aangemeld bij de Europese Commissie dient op basis van de NBwet binnen 6 jaar een aanwijzingsbesluit te worden genomen en moet uiterlijk 3 jaar na het besluit een beheerplan zijn vastgesteld. De Rekenkamer constateert dat eind 2013 voor de 14 Drentse Natura2000-gebieden een definitief aanwijzingsbesluit was genomen, maar dat bij 12 gebieden de termijn van 6 jaar is overschreden. Voor verreweg de meeste gebieden bevonden de beheerplannen zich in oktober 2013 nog in de conceptfase. Voor 2 gebieden was een ontwerp-beheerplan beschikbaar. Bij 2 gebieden was de termijn van 3 jaar inmiddels overschreden.

De Rekenkamer concludeert dat het proces van aanwijzen en het opstellen van de beheerplannen veel tijd heeft gekost, met als mogelijk gevolg dat ook de uitvoering van inrichtings- en herstelmaatregelen lang op zich laat wachten. Hierdoor neemt het risico op verdere achteruitgang van de bestaande flora en fauna in Natura2000-gebieden toe. Dit risico is met name groot in gebieden waarvoor een *sense of urgency* geldt. In deze gebieden dienen uiterlijk vóór 2015 maatregelen te worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen. De Rekenkamer merkt op dat in de concept-beheerplannen (nog) niet of onvoldoende was aangegeven of er inmiddels voldoende maatregelen zijn genomen om deze *sense of urgency* op te heffen.

Verder vindt de Rekenkamer het opmerkelijk dat in de concept-beheerplannen niet standaard een overzicht was opgenomen van het reguliere beheer, de kosten van dit beheer en hoe dit beheer samenhangt met de PAS-herstelmaatregelen. De inzet van de provincie is namelijk om de kosten van het reguliere beheer terug te brengen. Volgens de Rekenkamer is het beheerplan bij uitstek de plek om een analyse van het reguliere beheer op te nemen, waaruit blijkt of de reguliere beheerkosten naar verwachting zullen afnemen of juist niet. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat er een veelheid aan categorieën maatregelen in omloop is met een grote overlap, waardoor er geen goed zicht is op eenmalige investeringen en structurele beheerkosten.

De Rekenkamer constateert dat naast verscheidene bestaande monitoringprogramma's er voor de Natura2000-gebieden nog enkele nieuwe in ontwikkeling zijn. Deze programma's zijn vanuit verschillende invalshoeken tot stand gekomen met een eigen doel, maar vertonen in de praktijk vaak een grote overlap. Het risico op een inefficiënte wijze van monitoren is hierdoor groot. Hoewel de provincie voornemens is deze programma's te integreren tot één programma, stelt de Rekenkamer vast dat dit programma eind 2013 nog niet beschikbaar was. Ook was nog niet bekend op welke wijze PS, naast de reguliere Planning- en Controlcyclus, zullen worden geïnformeerd over de voortgang van het EHS-beleid. De Rekenkamer doelt hierbij op een geïntegreerde wijze van verantwoording, waarbij niet alleen inzicht wordt gegeven in begrote en bestede middelen en geleverde prestaties, maar ook in het doelbereik.

### **Onderlinge vergelijking Noordelijke provincies**

In tegenstelling tot de provincies Fryslân en Groningen heeft de provincie Drenthe in 2013 de herijking van de EHS formeel afgerond. In Fryslân en Groningen moeten ter inzage legging en vaststelling door PS in 2014 nog plaatsvinden. Daarentegen is de provincie Drenthe niet overgegaan tot een definitieve begrenzing van de EHS, maar wil zij rond 2020 nog 1.000 ha begrenzen. Drenthe heeft evenals Fryslân de realisatietermijn verschoven naar 2027, maar biedt daarnaast nog een doorkijk naar 2040. De provincie Groningen is het meest ambitieus en wil de EHS al in 2021 afronden. De provincie Drenthe heeft evenals Groningen de ecologische verbindingzones ten dele buiten de begrenzing gelaten, terwijl Fryslân alle geplande verbindingzones bij de herijking van de EHS buiten de begrenzing heeft gelaten. Alle drie hebben bij de herijking prioriteit gegeven aan het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen.

De verwervingsopgave voor de herijkte EHS lijkt voor alle drie provincies haalbaar; de inrichtingsopgave daarentegen is aanzienlijk en het grootst bij de provincie Drenthe. De provincie Groningen staat voor de meest ambitieuze ontwikkelopgave, mede doordat zij de herijkte EHS al in 2021 wil afronden. Of de opgaven tijdig kunnen worden gerealiseerd zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van beschikbare instrumenten. De drie Noordelijke provincies hebben de afgelopen twee jaar flinke stappen gezet in het decentralisatieproces, maar in 2014 moet nog het nodige gebeuren om een voortvarende doorstart te kunnen maken met het realiseren van de herijkte EHS.

Ongeveer driekwart van de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies ondervindt negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie. De provincies hebben voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden PAS-maatregelen, inclusief een kostenraming, ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ. Uitgaand van deze voorlopige kostenraming stelt de Rekenkamer vast dat de provincies over voldoende Rijksmiddelen kunnen beschikken om de PAS-maatregelen te kunnen uitvoeren. Verder is de voorlopige inschatting van Rijk en provincies dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om te voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten.

Voor nieuwe economische activiteiten nabij stikstofgevoelige Natura2000-gebieden geldt in het kader van de NBwet een vergunningplicht om de lokale uitstoot van stikstofverbindingen te reguleren. In de provincies Drenthe en Fryslân betreft het met name veebedrijven waarvoor een vergunningplicht geldt. Een probleem in deze provincies is dat honderden veebedrijven hebben uitgebreid

zonder een NBwet-vergunning aan te vragen, waardoor een situatie van rechtsongelijkheid en gedogen is ontstaan. In de provincie Drenthe betreft het ongeveer 1.000 bedrijven en in Fryslân gaat het om 250–400 bedrijven. In de provincie Groningen speelt dit probleem nauwelijks.

In alle drie provincies is het definitief aanwijzen van Natura2000-gebieden en het opstellen van beheerplannen een proces van de lange adem. Voor de 34 Natura2000-gebieden in het Noorden was eind 2013 voor nog geen enkel gebied een definitief beheerplan vastgesteld. Het proces loopt inmiddels 10 jaar, met als gevolg dat het ook lang kan duren voordat gewenste maatregelen in uitvoering komen. Dit probleem speelt vooral bij gebieden met een sense of urgency, omdat langdurig uitstel kan leiden tot onherstelbare schade aan flora en fauna.

### **Aanbevelingen**

1. Zorg dat twee jaar na het besluit tot decentralisatie, in 2014 zo spoedig mogelijk een doorstart wordt gemaakt met het realiseren van de herijkte EHS om een verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen. Let hierbij niet alleen op de betaalbaarheid van de resterende ontwikkelopgave, maar zorg ook voor een uitvoeringsorganisatie en een uitvoeringsinstrumentarium die garant kunnen staan voor een doelmatige aanpak. Hiermee ontstaat zicht op een tijdige afronding van de EHS in 2027. De ervaring leert namelijk dat het verwerven en inrichten van de laatste gronden relatief veel energie en tijd kost en wellicht een andere inzet vergt van het beschikbare instrumentarium.
2. Overweeg of een bijstelling moet plaatsvinden van de wijze waarop de doorwerking van aangewezen EHS- en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen thans geregeld is. De Rekenkamer is van mening dat de huidige werkwijze met zich brengt dat op bestemmingsplankaarten de herkenbaarheid van deze gebieden en het bijbehorende beschermingsregime gering is. Een uniforme, rechtstreekse doorwerking en het toevoegen van de bestemmingen EHS en Natura2000-gebieden kunnen zorgen voor meer duidelijkheid, niet alleen bij initiatiefnemers maar ook bij gemeenten. De kans dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten in en rond deze gebieden ten onrechte geen NBwet-vergunning aanvragen kan hierdoor afnemen en daarmee ook de tijd die de provincie kwijt is aan herstelwerkzaamheden. Volgens de Rekenkamer is de provincie bij uitstek de overheid die op het terrein van de ruimtelijke ordening duidelijkheid aan burgers en ondernemers moet bieden in het toekennen van bestemmingen en de consequenties hiervan.
3. Probeer in het kader van de invoering van de PAS snel duidelijkheid te verschaffen over de toedeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte, de voorwaarden die hieraan zijn verbonden en de wijze waarop de provincie de toedeling en de registratie gaat uitvoeren. Dit om te voorkomen dat de invoering nog langer op zich laat wachten en de onduidelijkheid voor ondernemers blijft voortbestaan. Neem als bevoegd gezag zelf het initiatief om het probleem van de interim-uitbreiders op te lossen, zodat de situatie van gedogen en rechtsongelijkheid zo snel mogelijk wordt opgeheven.
4. Ga voor de Natura2000-gebieden met een sense of urgency na of er inmiddels voldoende maatregelen zijn genomen om onherstelbare schade aan flora en



fauna te voorkomen. Geef bij de uitvoering prioriteit aan de gebieden waar nog maatregelen getroffen moeten worden om de sense of urgency op te heffen. Neem, vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de Natura2000-beheerplannen, nu al het initiatief voor het opzetten van een uitvoeringsorganisatie voor deze gebieden. Hierdoor kan worden voorkomen dat de uitvoering van voorgenomen maatregelen nog langer op zich laat wachten.

5. Zorg bij de eerstvolgende herziening van de Natura2000-beheerplannen dat ook een beschrijving van de aard en de kosten van het reguliere beheer wordt opgenomen, inclusief een analyse waaruit blijkt of de reguliere beheerkosten zullen toe- of afnemen. Bekijk dit in samenhang met de PAS-herstelmaatregelen. Op deze wijze kan worden onderbouwd of een besparing op de reguliere beheerkosten verantwoord is. Reduceer daarnaast het aantal categorieën maatregelen fors door alleen onderscheid te maken tussen maatregelen waarbij sprake is van eenmalige investeringskosten (ontwikkelopgave) en kosten van maatregelen die met enige regelmaat terugkeren (beheeropgave). Op deze wijze neemt de complexiteit af en ontstaat een beter overzicht van eenmalige investeringskosten en structurele beheerkosten.
6. Stel begin 2014 een geïntegreerd monitoringprogramma op waarmee inzicht wordt verkregen in de voortgang van de uitvoering van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS- en de uitvoering van maatregelen in de Natura2000-gebieden (prestatie monitoring) en de realisatie van de natuurdoelen. Geef in dit programma tevens aan op welke momenten PS, naast de gangbare Planning- en Controlcyclus, zullen worden geïnformeerd over de besteding van begrote middelen, de geleverde prestaties en het doelbereik.

# Onderwerp en onderzoeksaanpak

---

1

# Onderwerp en onderzoeksaanpak

## 1.1

### Beleidscontext

Natuur is in Nederland een schaars goed. Door een sterke uitbreiding van de landbouw, het stedelijk gebied en de infrastructuur is het areaal natuurgebied, en daarmee de biodiversiteit, de laatste eeuwen sterk afgenomen. Om een verdere afname te voorkomen hebben natuurbeschermers van het eerste uur, zoals Thijsse en Oudemans, begin vorige eeuw de Vereniging Natuurmonumenten opgericht. Deze vereniging richtte zich in het begin vooral op het beschermen van nog bestaande natuurgebieden die door particulieren werden beheerd.<sup>1</sup> Pas in de zestiger jaren is de overheid zich actief bezig gaan houden met de natuur. In eerste instantie was het overheidsbeleid gericht op het beschermen en beheren van nog bestaande natuurgebieden. Eind jaren tachtig is, vooral na het spontaan ontstaan van nieuwe natuur in de Oostervaardersplassen, gepleit om aan het beleid een nieuw element toe te voegen, namelijk het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden.

In 1990 heeft dit geleid tot het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het doel van de EHS is om in Nederland een netwerk van niet alleen bestaande maar ook nieuwe natuurgebieden te creëren om zodoende de leefgebieden van bedreigde planten- en diersoorten te herstellen. De verwachting is dat hierdoor een verdere achteruitgang van de biodiversiteit kan worden voorkomen. Nieuwe natuur houdt in dat landbouwgronden worden omgevormd tot natuurgebieden. Naast de natuurfunctie zijn aan de EHS nog enkele belangrijke nevenfuncties toegekend. Door de EHS ontstaat er eveneens meer ruimte voor het recreëren in de natuur - wat positief is voor het menselijk welzijn. Bovendien vervullen natuurgebieden een belangrijke functie bij het vasthouden en bergen van regenwater.<sup>2</sup>

Gelijktijdig met het tot stand komen van het nationale beleid is in EU-verband natuurbeleid ontwikkeld voor het behoud van de biodiversiteit in de EU-landen. Dit heeft onder andere geresulteerd in de Europese Vogelrichtlijn van 1979<sup>3</sup> en de Habitatrichtlijn van 1992.<sup>4</sup> Op basis van deze richtlijnen hebben de EU-lidstaten gebieden aangemeld die tezamen het Natura2000-netwerk moeten gaan vormen. Het doel van dit netwerk is hetzelfde als voor de EHS, namelijk het uitsterven van planten- en diersoorten te stoppen. Nederland heeft in totaal 166 natuurgebieden

<sup>1</sup> Windt van der H.J., *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Groningen 1995.

<sup>2</sup> Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuurbeleidsplan 1990*, Den Haag 1990.

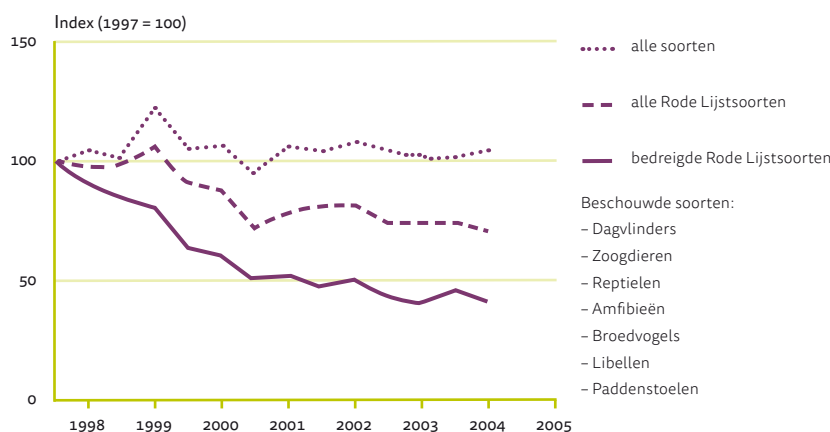
<sup>3</sup> Europese Raad, Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

<sup>4</sup> Europese Raad, Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

aangewezen die onderdeel uitmaken het Natura2000-netwerk. Bijna de helft van de EHS op het vaste land bestaat uit Natura2000-gebieden. Voor deze gebieden geldt een strenger beschermingsregime dan voor de overige delen van de EHS.

Hoewel het natuurbeleid in Nederland zijn vruchten begint af te werpen, staat de biodiversiteit nog steeds onder druk. Bij de algemeen voorkomende soorten is de laatste decennia sprake van enig herstel, maar bij de bedreigde dier- en plantensoorten (de Rode Lijstsoorten) is dit nog niet het geval. In 2010 was namelijk de gemiddelde populatieomvang van de bedreigde soorten nog maar 40% van de omvang in 1997 (zie figuur 1.1).<sup>5</sup> Het gaat de laatste jaren beter met planten en dieren die niet zulke hoge eisen stellen aan hun leefgebieden. Voor de meer kritische soorten zijn de leefomstandigheden echter nog steeds niet rooskleurig. Het zijn vooral soorten die gevoelig zijn voor een te hoge bemesting, verdroging en versnippering die in hun voortbestaan worden bedreigd.

**Figuur 1.1** Ontwikkeling populatieomvang van alle soorten in Nederland, de Rode Lijstsoorten en bedreigde Rode Lijstsoorten in de periode 1997–2010.<sup>6</sup>



BRON: PBL, NEM/CBS

PBL: APR12/1521  
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

## 1.2 Decentralisatie natuurbeleid

In de periode tot 2007 heeft het toenmalige ministerie van LNV invulling gegeven aan het EHS-beleid, waarbij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie zorgde voor de uitvoering. De rol van de provincie beperkte zich in deze periode tot het aanwijzen van bestaande (natuur)gebieden die deel uit zouden kunnen maken van de EHS, het begrenzen van nieuwe natuurgebieden en het toekennen van natuurdoeltypen die de basis vormen voor het verlenen van subsidie voor (agrarisch) natuurbeheer. Bij het afsluiten van de bestuursovereenkomsten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in

<sup>5</sup> Deze indicator is een algemene biodiversiteitsindicator volgens de Conventie van Biodiversiteit en refereert aan de algemene natuurdoelstelling ten aanzien van het streven naar duurzame condities voor het voortbestaan van alle in 1982 voorkomende soorten en populaties in Nederland.

<sup>6</sup> <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1521>.

2006 is hierin verandering gekomen. In deze overeenkomsten, die betrekking hadden op de periode 2007–2013, is afgesproken dat de provincies vanaf 2007 de verantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering van het EHS-beleid. Naast het begrenzen van de EHS, moesten de provincies ook gaan zorgen voor de realisatie van nieuwe natuur en het beheer van de EHS.

In 2010 heeft het kabinet-Rutte I besloten tot een ingrijpende herziening van het natuurbeleid. Besloten is tot een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid, een bezuiniging van € 600 miljoen en het abrupt beëindigen van de ILG-bestuursovereenkomsten.<sup>7</sup> In 2011 hebben het Rijk en de provincies hierover nadere afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in het *Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur* (hierna kortweg *Natuurakkoord*).<sup>8</sup> Het komt erop neer dat de provincies vanaf 2014 volledig verantwoordelijk zijn voor het EHS-beleid en de uitvoering daarvan. De middelen die het Rijk nog uittrekt voor de uitvoering zullen via het Provinciefonds aan de provincies ter beschikking worden gesteld en het is aan de provincies om te bepalen hoe zij deze middelen willen verdelen over de ontwikkel- en de beheeropgave. De decentralisatie houdt tevens in dat de rol van PS aanzienlijk is uitgebreid. Het is nu aan PS om het EHS-beleid vast te stellen, een besluit te nemen over het toekennen en de verdeling van financiële middelen en te controleren of de uitvoering en de voortgang voldoet aan de vastgestelde beleidskaders. Het Rijk gaat ervan uit dat het via de openbare verantwoording van GS aan PS op de hoogte blijft over de voortgang van de EHS-realisatie. In bijlage 4 is de inhoud van het *Natuurakkoord* uitgebreid toegelicht.

Door de aanzienlijke bezuiniging van het kabinet-Rutte I was een forse afslanking van de oorspronkelijke EHS onontkoombaar. In 1990 was de doelstelling dat de EHS op het vaste land een omvang zou krijgen van circa 700.000 ha en dat deze in 2018 gereed zou moeten zijn. Naast 460.000 ha bestaande natuur was het doel om 240.000 ha nieuwe natuur te ontwikkelen door landbouwgronden te verwerven of van functie te wijzigen en in te richten als natuurgebied. Dit is de zogenoemde ontwikkelopgave voor de EHS.<sup>9</sup> In het *Natuurakkoord* is de ambitie voor nieuwe natuur met 90.000 ha naar beneden bijgesteld en kwam daarmee uit op 150.000 ha. In 2011 was ongeveer 104.000 ha nieuwe natuur verworven of van functie gewijzigd<sup>10</sup> en 53.000 ha ingericht (zie tabel 1.1). Verder is in het *Natuurakkoord* als voorwaarde opgenomen dat provincies bij het herbegrenzen van de EHS prioriteit dienen geven aan het realiseren van de Natura2000 en de Kader Richtlijn Water (KRW) doelen.

<sup>7</sup> Regeerakkoord kabinet-Rutte I, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag 30 september 2010.

<sup>8</sup> Het *Natuurakkoord* betreft het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur* van 20 september 2011. Verder betreft het een toelichting op het *Natuurakkoord* van 11 november 2011, een akkoord van 7 december 2011 waarin een aantal zaken is verduidelijkt, een akkoord met uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012, en een akkoord met afspraken en uitgangspunten voor de uitvoering en de implementatie van 30 maart 2012.

<sup>9</sup> Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuurbeleidsplan: Regeringsbeslissing*, Den Haag 1990.

<sup>10</sup> Realisatie betekent dat de beoogde landbouwgronden zijn verworven of van functie zijn gewijzigd.

**Tabel 1.1** Overzicht ontwikkeling landelijke ambitie voor de totale omvang EHS en nieuwe natuur. Tevens staat aangegeven hoeveel landbouwgrond is verworven of van functie gewijzigd en hoeveel daarvan is ingericht.

	Natuurbeleidsplan 1990	Natuurakkoord 2011	Natuurpact 2013
Ambitie totale omvang EHS (ha)	700.000	610.000	650.000
Ambitie nieuwe natuur (ha)	240.000	150.000	190.000
Verworven nieuwe natuur (ha)	25.000	104.000	108.000
Ingericht nieuwe natuur (ha)	?	53.000	63.000

Het kabinet-Rutte II heeft een deel van de bezuiniging van het vorige kabinet teruggedraaid, namelijk met € 200 miljoen.<sup>11</sup> Zo is in het Natuurpact van september 2013 vastgelegd om de doelstelling voor nieuwe natuur te verhogen tot 190.000 ha om zodoende weer ruimte te creëren voor de aanleg van robuuste verbindingzones. De nieuwe doelstelling houdt dat er in 2013 landelijk nog een verwervingsopgave lag van ruim 80.000 ha en een inrichtingsopgave van bij benadering 127.000 ha. Op 1 januari 2013 was namelijk 108.000 ha nieuwe natuur verworven waarvan 63.000 ha was ingericht.<sup>12</sup> Verder is besloten om de naam *Ecologische Hoofdstructuur* te wijzigen in *Natuurnetwerk* en dat de provincies eveneens de verantwoordelijkheid krijgen voor het (agrarisch) natuurbeheer buiten de EHS.<sup>13</sup> Hoewel het Natuurpact heeft geleid tot verschillende wijzigingen is de in gang gezette decentralisatie voor de EHS volledig overeind gebleven.

### 1.3

## Afbakening en centrale vraagstelling

In 2011 heeft de Rekenkamer het onderwerp *EHS*, op advies van de Programmaraad, opgenomen in haar onderzoeksprogramma 2012–2013.<sup>14</sup> Voorafgaand aan het opstellen van een onderzoeksplan heeft de Rekenkamer verschillende Statenfracties, verdeeld over de Noordelijke provincies, benaderd met de vraag aan welke informatie zij behoefte hadden. Uit deze gesprekken is gebleken dat de meeste Statenfracties vooral inzicht wilden hebben in de stand van zaken ten aanzien van het decentralisatieproces en de middelen waarover zij vanaf 2014 kunnen beschikken om de herijkte EHS af te ronden. De Rekenkamer heeft daarom besloten om als invalshoek van het onderzoek het Natuurakkoord van september 2011 te kiezen en niet terug te kijken naar de uitvoering van de ILG-bestuursovereenkomsten die in 2011 door het Rijk zijn beëindigd. Onderzocht is hoever de Noordelijke provincies na 2 jaar zijn met het decentralisatieproces en wat er nog moet gebeuren om in 2014 een doorstart te kunnen maken met het afronden en beheren van de herijkte EHS. Het onderzoek heeft hierdoor niet alleen het karakter van een *ex post*, maar ook dat van een *ex ante* evaluatie.

<sup>11</sup> Regeerakkoord kabinet-Rutte II, *Bruggen slaan*, Den Haag 29 oktober 2012.

<sup>12</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Groot Project Ecologische Hoofdstructuur. Zesde voortgangsrapportage*, Rapportagejaar 2012.

<sup>13</sup> Ministerie van Economische Zaken en provincies, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag, 18 september 2013.

<sup>14</sup> Noordelijke Rekenkamer, *Onderzoeksprogramma Noordelijke Rekenkamer: 2012–2013*. Assen, 7 januari 2012.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich in de eerste plaats gericht op de herijking van de EHS en de hieraan gekoppelde ontwikkelopgave, met bijzondere aandacht voor de Natura2000-gebieden. Nagegaan is wat de omvang is van de ontwikkelopgave, of deze haalbaar en betaalbaar is en of hierbij prioriteit is gegeven aan het nakomen van de internationale verplichtingen. Daarnaast heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan de invoering van de Programmatische Aanpak stikstof (PAS). De PAS moet namelijk een oplossing bieden voor het spanningsveld tussen enerzijds het realiseren van natuurdoelen in Natura2000-gebieden en anderzijds het mogelijk maken van nieuwe economische ontwikkelingen. Daarnaast speelt de PAS een belangrijke rol in het kader van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (NBwet), waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

Gelet op het bovenstaande heeft de Rekenkamer voor dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

*Heeft de provincie Drenthe zicht op de resterende ontwikkelopgave voor de EHS, is deze opgave haalbaar en betaalbaar en blijkt uit de inzet van beschikbare middelen dat prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de EU-verplichtingen?*

## 1.4

### Onderzoeksaanpak

De uitvoering van het onderzoek is opgedeeld in een aantal stappen. In de eerste plaats is een onderzoekplan opgesteld. Om een beeld te krijgen van het onderzoeksonderwerp zijn tijdens het opstellen van het onderzoeksplan verschillende oriënterende gesprekken gevoerd. Het onderzoeksplan is op 15 april 2013 vastgesteld en besproken met de provincie.

In de tweede stap is het onderzoek uitgevoerd. De Rekenkamer heeft beleidsdocumenten, uitvoeringsprogramma's en verslagen bestudeerd die betrekking hebben op het gevoerde natuurbeleid. Daarnaast heeft de Rekenkamer meer in detail gekeken naar de Natura2000-gebieden. Er is een overzicht opgesteld van de stand van zaken ten aanzien van het aanwijzen van deze gebieden en het opstellen van de beheerplannen. Per provincie zijn vervolgens 4 Natura2000-gebieden geselecteerd en is nagegaan wat in de beheerplannen over deze gebieden is opgenomen. Tevens zijn de gebieden bezocht waarbij gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van Terreinbeherende Organisaties (TBO's)<sup>15</sup> over het beheer van deze gebieden en de problemen die zich hierbij voordoen.

In de derde stap heeft de Rekenkamer haar onderzoeksbevindingen opgenomen in een nota die op 21 november 2013 aan de provincie is voorgelegd voor ambtelijk hoor & wederhoor. Daarna zijn conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor het vervolg. In bijlage 3 is een meer uitgebreide beschrijving opgenomen van de onderzoeksaanpak, de onderzoeksvragen en het normenkader. De concept-aanbevelingen zijn besproken met betrokken provinciale medewerkers. Het rapport met conclusies en aanbevelingen is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan GS. De bestuurlijke reactie is integraal in dit eindrapport opgenomen.

<sup>15</sup> De TBO 's zijn Staatsbosbeheer (SBB), de 12 provinciale landschappen en Vereniging Natuurmonumenten (VN).



## 1.5

### Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken begint iedere paragraaf met een bevinding van de Rekenkamer die daarna vervolgens wordt toegelicht. Ieder hoofdstuk eindigt met een deelconclusie. Hoofdstuk 2 gaat in op de herijking van de EHS in de provincie Drenthe en de resterende ontwikkelopgave voor de herijkte EHS. Hoofdstuk 3 handelt over de beheeropgave en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). In hoofdstuk 4 is de stand van zaken beschreven van het aanwijzen van de Natura2000-gebieden en het opstellen van de beheerplannen. Voor 4 geselecteerde Drentsche Natura-2000 gebieden is meer in detail bekeken wat in de concept-beheerplannen is opgenomen over de ontwikkel- en de beheeropgave. In het laatste hoofdstuk is een vergelijking gemaakt tussen de Noordelijke provincies. Vergeleken is op welke wijze zij uitvoering hebben gegeven aan de afspraken uit het Natuurakkoord, wat de stand van zaken is van het decentralisatieproces en wat er nog moet gebeuren om een doorstart te maken met het realiseren van de herijkte EHS.

# Herijking EHS en ontwikkelopgave

---

2

# Herijking EHS en ontwikkelopgave

## 2.1

### Inleiding

In het Natuurakkoord heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat zij in 2012 een herijking van de EHS zullen doorvoeren en de resterende ontwikkelopgave uiterlijk in 2021 zullen afronden. Doordat het kabinet-Rutte I geen financiële middelen beschikbaar meer wilde stellen voor het ontwikkelen van nieuwe natuur, dienden de provincies een forse afslanking van de oorspronkelijke EHS door te voeren om te zorgen voor een haalbare en betaalbare ontwikkelopgave, de zogenoemde herijking. Financiering van de resterende ontwikkelopgave zou nog moeten plaatsvinden via het ruilen en verzilveren van reeds verworven gronden (grond-voor-grond principe). Het kabinet-Rutte II heeft vervolgens besloten een deel van de bezuiniging van het vorige kabinet terug te draaien door jaarlijks € 200 miljoen extra beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het natuurbeleid. Hierdoor ontstond er weer ruimte voor een ambitieuzere EHS. Daarnaast is de datum waarop de herbegrenzing van de EHS moet zijn afgerond bijgesteld naar 1 januari 2014 en is besloten om de realisatietermijn op te schuiven van 2021 naar 2027.<sup>16</sup> Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken van de herijking van de Drentse EHS, de wijze waarop de provincie de doorwerking van de EHS in bestemmingsplannen heeft geregeld, de haalbaarheid en betaalbaarheid van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS en de uitvoering van de ontwikkelopgave.

## 2.2

### Herijking EHS

*De provincie Drenthe heeft na het vaststellen van het Natuurakkoord een herijking van de EHS doorgevoerd. De herijkte EHS-kaart en de hieruit voortvloeiende wijziging van de provinciale omgevingsverordening, zijn door PS op 26 juni 2013 vastgesteld. De provincie is niet tot volledige begrenzing overgegaan; 1.000 ha zal pas rond 2020 worden begrensd. Bij het herijken is prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. De provincie heeft de realisatietermijn verschoven naar 2027 met een doorkijk naar 2040. Na uitvoering van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS komt de totale EHS uit op circa 70.000 ha.*

In de *Omgevingsvisie Drenthe 2010* is de begrenzing van de Robuuste EHS 2020/2040 opgenomen.<sup>17</sup> De provincie geeft aan dat zij verantwoordelijk is voor de begrenzing en realisatie van de EHS en de kwaliteit van de natuur. De lange termijn visie van de provincie is gericht op een meer robuuste EHS. Dit wil zeggen dat relatief kleine natuurgebiedjes geen deel meer zullen uitmaken van de EHS en dat er minder ecologische verbindingzones zullen worden aangelegd. De doel-

<sup>16</sup> Ministerie van EZ, Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag september 2013.

<sup>17</sup> Provincie Drenthe, Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door PS op 2 juni 2010. De begrenzing van de EHS is weergegeven op kaart 4 van de Omgevingsvisie.

stelling in 2010 is om 18.030 ha nieuwe natuur te realiseren. Dit is inclusief de robuuste ecologische verbindingszones. De totale omvang van de EHS komt daarmee uit op 73.300 ha. Op 1 januari 2011 had de provincie 10.290 ha landbouwgrond verworven of van functie gewijzigd en 2.200 ha ingericht (zie tabel 2.1).<sup>18</sup>

Op 15 maart 2011 is het *Groenmanifest van Drenthe* ondertekend door LTO-Noord, de Drentse Natuur- en Milieufederatie en de TBO's.<sup>19</sup> De ondertekenaars van het manifest stellen voor om 2.500 ha nieuwe natuur te schrappen. Verder stellen ze voor om de herijkte EHS niet volledig te begrenzen, maar 1.000 ha op te nemen als bestuurlijke reservering. Begrenzing hiervan zou rond 2018 moeten plaatsvinden. GS hebben het advies zoals opgenomen in het Groenmanifest integraal overgenomen in het *Coalitieakkoord 2011–2015*.<sup>20</sup> De provinciale Commissie Landelijk Gebied (CLG) heeft in september 2011 een ambtelijke werkgroep ingesteld bestaande uit TBO's, LTO, Drents Particulier Grondbezit (DPG) en waterschappen. Deze werkgroep is gevraagd met een voorstel te komen voor de herijkte EHS en het agrarisch natuurbeheer. De werkgroep heeft haar voorstel mede gebaseerd op hetgeen in het Groenmanifest was opgenomen. Het voorstel van de CLG is door GS overgenomen. GS hebben de ontwerp EHS-kaart op 18 september 2012 goedgekeurd om de inspraak in te gaan. De herijkte EHS-kaart is door PS op 26 juni 2013 vastgesteld.<sup>21</sup>

**Tabel 2.1** Oorspronkelijke ambitie Drentse EHS. Daarnaast is aangegeven hoeveel grond op 1 januari 2011 was verworven of van functie gewijzigd, en hoeveel was ingericht.

	Oorspronkelijke EHS (peildatum 1 januari 2011)
Ambitie totale omvang EHS (ha)	73.300
Ambitie nieuwe natuur (ha)	18.030
Verworven nieuwe natuur (ha)	10.290 (57%)
Ingericht (ha)	2.200 (12%)

De herijking van de EHS heeft geleid tot het schrappen van 4.900 hectare, waarvan 3.500 ha *nieuwe natuur*, 1.300 ha *agrarisch natuurbeheer* en 100 ha *bestaande natuur*. Bij het herijken heeft de provincie prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. De provincie heeft aangegeven dat zij, in verband met de plus die het kabinet-Rutte II op het natuurbeleid heeft gezet, voornemens is om de EHS rond 2020 nog uit te breiden met 1.000 ha. De begrenzing hiervan zou rond 2020 moeten plaatsvinden en is daarmee in lijn met het advies in het Groenmanifest. Verder is de realisatietermijn verschoven van 2021 naar 2027 met een doorkijk tot 2040.

<sup>18</sup> IPO, DLG en Dienst Regelingen, *Natuurmeting op Kaart. Peildatum 1 januari 2013*, Den Haag 11 oktober 2011.

<sup>19</sup> LTO-Noord en Drentse Natuurorganisaties, *Groenmanifest van Drenthe. Investeren in een vitaal platteland*, Assen 15 maart 2011.

<sup>20</sup> GS van de provincie Drenthe, *Collegeprogramma 2011–2015: Focus en verbinding in Drenthe*, hoofdstuk 2 'Groen Drenthe'.

<sup>21</sup> Provincie Drenthe, 9de Wijzigingstranche POV Drenthe (Herijking EHS), vastgesteld door PS op 26 juni 2013.

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie er in is geslaagd om in 2013 het proces van de herijking EHS in 2013 volledig af te ronden. Bij het herijken heeft de provincie, volgens de afspraken in het Natuurakkoord, prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. Daarentegen is de provincie niet tot een volledige begrenzing van de EHS overgegaan en geeft ze geen duidelijke termijn aan waarbinnen de EHS moet zijn afgerond. De provincie wil 1.000 ha pas rond 2020 begrenzen. Daarnaast heeft de provincie de realisatietermijn verschoven naar 2027 met als optie om in de periode 2027–2040 nog een deel van de EHS te realiseren.

## 2.3 Doorwerking en bescherming EHS en Natura2000

*In het kader van uitvoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) van 2008 heeft de provincie Drenthe ervoor gekozen om de provinciale EHS-kaart op te nemen in de provinciale omgevingsverordening. Daarnaast zijn algemene bepalingen opgenomen die in lijn zijn met de landelijke Spelregels EHS. De provincie stelt dat de provinciale aanwijzing niet leidt tot directe functiewijziging en daarom geen basis vormt voor het indienen van planschade. Dit is pas aan de orde als de gemeente besluit de bestemming te wijzigen. Doordat de landelijke standaard alleen de bestemming natuur kent en niet de bestemmingen EHS en Natura2000, zijn EHS en Natura2000-gebieden op bestemmingsplankaarten niet herkenbaar aangegeven. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en projecten bij het raadplegen van bestemmingsplankaarten niet direct duidelijk welk beschermingsregime van toepassing is als de algemene bestemming natuur is aangegeven.*

In het Natuurakkoord is opgenomen dat de definitieve begrenzing van de herijkte EHS in 2012 in de provinciale omgevingsverordening dient te worden vastgelegd teneinde planologische schaduwwerking te beëindigen en duidelijkheid te verschaffen over het beschermingsregime van de EHS, inclusief Natura2000-gebieden. Zoals opgemerkt in de vorige paragraaf heeft de provincie er niet voor gekozen om in 2013 al over te gaan tot een volledige EHS-begrenzing, maar wil zij rond 2020 nog 1.000 ha begrenzen.

Het Rijk heeft in 2007, gezamenlijk met provincies, spelregels opgesteld voor de ruimtelijke bescherming van de natuur binnen de EHS-begrenzing en de wijze waarop doorwerking in bestemmingsplannen dient plaats te vinden. Deze spelregels zijn vooral bedoeld om aan te geven dat er binnen de EHS veel ruimte overblijft voor het uitoefenen van andere functies. Gesteld is dat een provinciale EHS-aanwijzing pas juridisch bindend is op het moment dat in de gemeentelijke bestemmingsplannen de bestemming EHS is toegekend. De Rekenkamer vindt het opvallend dat in de *Spelregels EHS* geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen Natura2000-gebieden en de overige delen van de EHS. Hoewel is aangegeven dat voor NBwet-gebieden een zwaarder beschermingsregime geldt dan voor de overige gebieden, is niet beschreven hoe de doorwerking in bestemmingsplannen dient plaats te vinden. De Rekenkamer merkt op dat bij Natura2000-gebieden sprake is van rechtstreekse doorwerking in zowel provinciale als gemeentelijke plannen op het moment van aanwijzing. Gronden die binnen de Natura2000-begrenzing niet de bestemming natuur hebben, kunnen deze bestemming alleen behouden als in de beheerplannen is aangetoond dat de huidige bestemming geen significant negatief effect heeft op de Natura2000-doelen. Voor landbouwgronden is het eveneens mogelijk dat de bestemming gehandhaafd blijft als in

het Natura2000-beheerplan is vastgelegd dat voor deze gronden een vorm van agrarisch natuurbeheer het meest gewenste beheer vormt. In de spelregels staat niet aangegeven welke overheid aanspreekbaar is voor het uitkeren van mogelijke planschade die het gevolg is van de aanwijzing als Natura2000-gebied.

Verder hebben Rijk en provincies in de *Spelregels EHS* aangegeven dat zij van gemeenten verwachten dat zij uiterlijk in 2008 de EHS-begrenzing hebben opgenomen in bestemmingsplannen.<sup>22</sup> In 2011 heeft Alterra onderzoek gedaan naar de mate waarin gemeenten hieraan uitvoering hebben gegeven en op welke wijze zij de EHS in bestemmingsplannen hebben geborgd.<sup>23</sup> Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat gemeenten van provincies in het algemeen veel ruimte krijgen om zelf te kiezen hoe zij de EHS willen opnemen in bestemmingsplannen en dat gemeenten deze ruimte benutten. Hierdoor blijft er inderdaad veel mogelijk binnen de EHS. Ook gaan gemeenten niet snel over tot een wijziging van bestemmingsplannen in verband met de hieraan verbonden kosten en mogelijke claims om planschade te vergoeden.

De nieuwe WRO van 2008 kent twee instrumenten die de provincie kan inzetten om de doorwerking van de EHS in gemeentelijke plannen te regelen. Naast een omgevingsverordening kan de provincie ook besluiten om een inpassingsplan vast te stellen. Een inpassingsplan is juridisch bindend voor eenieder, heeft rechtstreekse werking en biedt duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het uitkeren van mogelijke planschade die voortvloeit uit de EHS-aanwijzing. Besloten is om een voorziening op te nemen in de Drentse omgevingsverordening om de doorwerking in bestemmingsplannen te regelen. In de verordening heeft de provincie een aantal algemene bepalingen opgenomen voor het wijzigen van bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden die deel uitmaken van de begrensde EHS. Deze algemene bepalingen zijn gebaseerd op de landelijke *Spelregels EHS*. De Rekenkamer merkt op dat de landelijke digitale standaard voor bestemmingsplankaarten alleen de bestemming *natuur* kent en dat de bestemmingen *EHS* en *Natura2000* ontbreken. Voor buitenstaanders die bestemmingsplankaarten raadplegen is hierdoor niet direct zichtbaar of er naast de geldende gemeentelijke bestemming nog een provinciale bestemming op de grond rust en welke gevolgen dit met zich meebrengt.

De provincie stelt dat in beginsel de provinciale bestemming *EHS* geen enkel gevolg heeft voor bestaande activiteiten op de aangewezen percelen.<sup>24</sup> De vigerende bestemmingsplannen blijven bepalend voor wat er mogelijk is op deze percelen. Pas als de gemeente besluit de feitelijke bestemming te veranderen in *natuur* vindt rechtstreekse doorwerking plaats naar de eigenaar en kan deze aanspraak maken op het vergoeden van eventuele planschade. De provincie stelt verder dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn om bij herziening van bestemmingsplannen rekening te houden met het provinciale natuurbeleid. Het liefst zou de provincie zien dat het gebruik op alle percelen die binnen de EHS vallen wordt afgestemd op de EHS-doelen, maar volgens de provincie is dit rechtens niet

---

<sup>22</sup> Ministeries van LNV en VROM en de provincies, *Spelregels EHS: beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS*, Den Haag 20 augustus 2007, hoofdstuk 8 'Rollen en Verantwoordelijkheden'.

<sup>23</sup> Alterra, *Borgen van de EHS in bestemmingsplannen*. Alterra-rapport 2123, Wageningen 2011.

<sup>24</sup> Memo van GS aan PS, Beantwoording vragen Statencommissie Omgevingsbeleid d.d. 12 juni 2013 over de Herijking EHS, Assen, 18 juni 2013, antwoord op vraag 4.

afdwingbaar. Wel zal de provincie in een vooroverleg over een bestemmingsplanwijziging de gemeente erop attenderen dat de EHS doorwerkt in bestemmingsplannen.<sup>25</sup>

De provincie Drenthe is niet voornemens om het instrument van een inpassingsplan in te zetten bij de EHS en heeft aangegeven dat de huidige werkwijze voldoet en niet tot problemen leidt.<sup>26</sup> De Rekenkamer stelt vast dat bovenstaande werkwijze niet de gewenste duidelijkheid oplevert waarop betrokken partijen hebben aangedrongen. De herkenbaarheid van de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen is gering. Initiatiefnemers van nieuwe economische initiatieven en projecten kunnen uit de algemene bestemming *natuur*, zoals aangegeven op bestemmingsplankaarten, niet aflezen welk beschermingsregime van toepassing is. Ook is in de provinciale omgevingsverordening het onderscheid tussen de doorwerking en het beschermingsregime van Natura2000-gebieden en de overige delen van de EHS niet expliciet aangegeven. Hierdoor bestaat het risico dat initiatiefnemers geen NBwet-vergunning aanvragen in gevallen waar dit wel nodig is en dat zij door gemeenten hier ook niet op gewezen worden. Dit probleem speelt bijvoorbeeld bij het aanvragen van NBwet-vergunningen in het kader van de PAS (zie volgende hoofdstuk, paragraaf 3.3). Ook brengt de huidige werkwijze met zich mee dat het veelal onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het uitkeren van mogelijke planschade die het gevolg is van een EHS- of een Natura2000-aanwijzing.

## 2.4

### Ontwikkelopgave herijkte EHS

*De ontwikkelopgave voor de herijkte EHS die de provincie Drenthe bij de commissie-Jansen heeft ingediend, komt uit op een verwervingsopgave van 3.402 ha en een inrichtingsopgave van 12.905 ha. De inschatting van de Rekenkamer is dat de verwervingsopgave haalbaar is, maar dat er nog sprake is van een forse inrichtingsopgave. Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave die uitkomt op € 317 miljoen. Daarnaast is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie tot 2028 kan beschikken. De indicatie voor de inkomsten komt uit op € 286 miljoen. Dit betekent dat er nog een tekort is van € 31 miljoen. De provincie verwacht dat dit tekort nog kan afnemen door bijdragen van derden.*

#### Haalbaarheid ontwikkelopgave

In tabel 2.2 is de ontwikkelopgave voor nieuwe natuur conform commissie-Jansen 1 en 2 en het Natuurpact vermeld. De provincie heeft aangegeven dat zij op 1 januari 2011 nog een verwervingsopgave had van 3.402 ha en een inrichtingsopgave van 12.905 ha. Om een indicatie te geven van de haalbaarheid van deze opgave heeft de Rekenkamer de nog resterende opgave vergeleken met wat er in de periode 1991–2011 is gerealiseerd. In tabel 2.2 is aangegeven hoeveel ha er in de periode 1991–2011 op jaarbasis gemiddeld aan landbouwgrond is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel ha hiervan inmiddels is ingericht als natuurgebied. Eveneens is aangegeven wat de ontwikkelopgave is voor de herijkte EHS in de periode tot 2027 en wat dit gemiddeld betekent op jaarbasis. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de verwervingsopgave voor de komende periode op jaarbasis gemiddeld ongeveer 40% bedraagt van die van de afgelopen periode. Voor de inrichtingsopgave geldt dat deze op jaarbasis gemiddeld ruim een factor 7 hoger uitvalt.

<sup>25</sup> Provincie Drenthe, 9de Wijzigingstranche POV Drenthe (Herijking EHS), vastgesteld door PS op 12 juni 2013, paragraaf 2.2 van de Algemene Beschouwingen (Gevolgen van de EHS-status).

<sup>26</sup> Antwoord op vragen aan de provincie, 23 september 2013.



**Tabel 2.2** Aangegeven is hoeveel hectare landbouwgrond in de periode 1991–2011 is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel hiervan is ingericht tot natuurgebied. Daarnaast is voor deze periode een jaargemiddelde berekend. Voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS is aangegeven wat de taakstelling is voor de periode tot 2028 en wat dit inhoudt op jaarbasis.

	Periode 1991–2011	Gemiddeld per jaar	Periode 2012–2027	Gemiddeld per jaar
Verworven/ nog te verwerven (ha)	10.290	515	3.402	213
Ingericht / nog in te richten (ha)	2.200	110	12.905	807

De Rekenkamer constateert dat het proces van inrichting aanzienlijk achterloopt bij de verwerving en dat er nog een forse inspanning nodig is om alle gebieden voor 2027 in te richten. Een mogelijke oorzaak van deze vertraging is dat in sommige gebieden nog enkele percelen moeten worden verworven om inrichting mogelijk te maken. Doordat het provinciale beleid gebaseerd is op minnelijke verwerving kan het, in het geval enkele eigenaren weigeren gronden te verkopen, lang duren voordat tot inrichting kan worden overgegaan. Een andere mogelijke vertragende factor is de opgetreden stagnatie in het doorleveren van BBL-gronden aan TBO's of particuliere natuurbeheerders (zie paragraaf 2.5). Deze stagnatie kan eveneens de reden zijn dat geen inrichting kan plaatsvinden en/of niet het gewenste beheer kan worden gevoerd. Het gevolg van de vertraagde inrichting is dat de beoogde kwaliteitsverbetering van de flora en fauna lang op zich laat wachten en natuurdoelen niet tijdig worden gerealiseerd. Daarnaast merkt de Rekenkamer ten aanzien van de verwervingsopgave nog op dat verwerven van de laatste gronden gemiddeld genomen meer tijd en energie kost. Anders gezegd, het laaghangende fruit is inmiddels grotendeels geplukt. Of de EHS tijdig kan worden afgerond zal ook afhangen van de wijze waarop de provincie de uitvoering gaat organiseren en het beschikbare instrumentarium gaat inzetten (zie paragraaf 3.5).

### **Kostenraming ontwikkelopgave**

Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS uitgaand van de normkosten die door de commissie-Jansen zijn gehanteerd. De commissie is voor de aankoop van gronden uitgegaan van de grondprijzen zoals opgenomen in de Grondprijzmonitor 2010 van DLG.<sup>27</sup> Voor Drenthe komt dit neer op een hectareprijs van ongeveer € 36.000,-. Ervan uitgaand dat de komende 10 jaar de grondprijzen ongeveer op hetzelfde niveau blijven, dan bedragen de totale kosten voor verwerving van 3.402 ha bij benadering € 123 miljoen. Bij het inrichten van gronden is de Commissie-Jansen 2 uitgegaan van een gemiddeld normbedrag van € 13.000,- per hectare. De inrichtingskosten van 12.905 ha komen dan uit op € 168 miljoen.<sup>28</sup> Daarnaast heeft de provincie Drenthe nog te maken met uitfinancieringskosten van ILG-verplichtingen die in totaal € 26,5 miljoen bedragen. De totale kosten van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS hebben dan een omvang van ongeveer € 317 miljoen.

<sup>27</sup> Dienst Landelijk Gebied, *Grondprijzmonitor 2010*, Utrecht mei 2011.

<sup>28</sup> Overigens gaat de PCLG in het *Grien manifest* uit van een gemiddeld richtbedrag voor de inrichting dat aanzienlijk lager is, namelijk € 7.000,-. De totale inrichtingskosten komen dan uit op € 90 miljoen.

## Financiering

In het Natuurakkoord was het uitgangspunt dat financiering van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS volledig zou geschieden op basis van het grondvoor-grond principe. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 heeft het kabinet-Rutte II besloten om extra financiële middelen en alle BBL-gronden beschikbaar te stellen voor de ontwikkelopgave. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de verdeling van BBL-gronden en Rijksmiddelen over de provincies wordt verwezen naar bijlage 4. Hieronder is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie Drenthe kan beschikken om de ontwikkelopgave in de periode 2011–2027 te bekostigen (zie tabel 2.3). Hieronder volgt een toelichting op de verschillende bijdragen.

- De provincie Drenthe beschikt over 1.238 ha BBL-gronden, oud en nieuw, buiten de EHS die zij kan inzetten als ruilgrond of kan verzilveren (grondvoor-grond principe). De provincie Drenthe gaat uit van een gemiddelde verkoopprijs van € 25.200,- per hectare, waardoor deze gronden een waarde vertegenwoordigen van € 31,2 miljoen.
- De provincie Drenthe was de enige provincie die aanwijsbaar een tekort had aan BBL-gronden buiten de EHS om de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS volgens het grondvoor-grond principe te bekostigen. Besloten is dat de andere provincies gezamenlijk dit tekort zullen dekken. Het komt erop neer dat Drenthe van de andere provincies een totaalbedrag ontvangt van € 15,2 miljoen.
- In maart 2013 heeft de staatssecretaris van EZ € 112 miljoen beschikbaar gesteld voor het nemen van maatregelen in bestaande natuurgebieden, de zogenoemde icoonprojecten. De provincie Drenthe heeft eenmalig € 19,5 miljoen ontvangen voor het Bargerveen, het Reestdalgebied, het Drents-Friese Wold en drie gebieden in het Hunzedal.<sup>29</sup>
- De provincie Drenthe ontvangt vanaf 2014 een jaarlijkse Rijksbijdrage voor de ontwikkelopgave via het Provinciefonds die uitkomt op € 13,7 miljoen.<sup>30</sup> Gerekend over een periode van 14 jaar is dit € 192 miljoen. Overigens hanteert het Rijk voor 2014 een kasschuif voor de extra € 200 miljoen door in de jaren 2014 en 2015 per jaar € 100 miljoen uit te keren en in de jaren 2016 en 2017 € 300 miljoen per jaar.
- De provincie Drenthe draagt zelf jaarlijks € 2 miljoen bij voor het realiseren van de ontwikkelopgave. Gerekend over een periode van 14 jaar is dit € 28 miljoen.
- Tot slot verwacht de provincie dat ook groene organisaties meefinancieren. De provincie gaat op zoek naar alternatieve en creatieve financieringsbronnen, bijvoorbeeld in de vorm van een fonds, aandelenuitgifte en particulier natuurbeheer. De insteek is om 15% van de ontwikkelopgave hiermee te financieren. De provincie heeft aangegeven dat het hier om een onzekere bijdrage gaat en heeft deze voorlopig op PM gezet.

De indicatieve berekening van de inkomsten komt uit op € 286 miljoen. Dit houdt in dat er nog een tekort is van € 31 miljoen. De provincie heeft aangegeven dat zij verwacht dat het tekort kleiner kan worden door bijdragen van derden.

<sup>29</sup> IPO, *Extra natuurprojecten 2013*, Utrecht maart 2013.

<sup>30</sup> Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk&doen!* Advies aan het IPO over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.

**Tabel 2.3** Indicatief overzicht van de financiële middelen waarover de provincie Drenthe kan beschikken voor de realisatie van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS in de periode 2011–2027.

	Bedrag (€ miljoen)
Waarde BBL-gronden buiten EHS	31,2
Bijdrage andere provincies	15,2
Rijksbijdrage Provinciefonds	192,0
Bijdrage icoonprojecten 2013	19,5
Eigen bijdrage provincie	28,0
TBO's en particuliere natuurbeheerders	PM
<b>Totaal</b>	<b>285,9</b>

## 2.5 Uitvoering ontwikkelopgave

De provincie beschikte eind 2013 nog niet over een nieuw uitvoeringsprogramma dat een vervolg geeft aan het ILG-programma 2007–2013. De provincie is voornemens een Realisatiestrategie Platteland op te zetten waarbij voor 90 onderscheiden gebieden zal worden aangegeven welke opgave er ligt. In 2014 zullen nog belangrijke wijzigingen doorgevoerd moeten worden in de provinciale uitvoeringsorganisatie, onder andere als gevolg van het reorganiseren van de Dienst Landelijk Gebied. Verschillende uitvoeringsinstrumenten en het bijhorende beleid waren eind 2013 nog in ontwikkeling, waaronder het opstellen van nieuw beleid voor het doorleveren/verkoppen van BBL-gronden.

### Uitvoeringsprogramma

Na het beëindigen van het ILG-programma 2007–2013 in 2011 werkt de provincie met een aangepast uitvoeringsprogramma als overbrugging naar een nieuw programma dat eind 2013 nog niet gereed was. De provincie is voornemens om samen met de gebiedspartners een Realisatiestrategie Platteland op te zetten, waarin de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS is opgenomen. Het plan is om voor 90 onderscheiden gebieden/projecten aan te geven wat de opgave is voor verwerving/functiewijziging, inrichting en beheer en wanneer de opgave gerealiseerd moet zijn. De periode waarbinnen de provincie de herijkte EHS wil realiseren loopt tot 2028, met een doorkijk naar 2040. De provincie stelt dat de Robuuste EHS 2040 als lange termijn doelstelling gehandhaafd dient te blijven om de biodiversiteitsdoelstelling te halen.<sup>31</sup>

### Uitvoeringsorganisatie

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie van LNV, thans EZ, heeft tot 2014 een belangrijke rol gespeeld in de uitvoering van het natuurbeleid. In oktober 2013 is echter besloten om de DLG in 2014 te reorganiseren. De Dienst Regelingen van DLG wordt ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, het voormalige Agentschap NL. Daarnaast wordt 400 fte volgens de verdeelsleutel van de commissie-Jansen 2, verdeeld over de provincies (zie bijlage 4). Voor de provincie Drenthe komt dit neer op ongeveer 50 fte. Volgens planning zal deze reorganisatie in 2014 plaatsvinden. Dit houdt in dat in 2014

<sup>31</sup> Memo van GS aan PS, beantwoording vragen Statencommissie Omgevingsbeleid de datum 12 juni 2013 over de Herijking EHS, Assen 18 juni 2013.

eveneens een herziening van de provinciale uitvoeringsorganisatie noodzakelijk is. De provincie heeft aangegeven dat zij een voorkeur heeft om de DLG als zelfstandige eenheid te laten voorbestaan, bijvoorbeeld in de vorm van een Shared Service.<sup>32</sup>

### **Kavelruilinstrument**

De provincie is voornemens het kavelruilinstrument *Op Drentse Maat* te blijven inzetten. De provincie merkt hierover op dat dit instrument in het verleden zijn nut meer dan heeft bewezen. Ze wil daarom de komende periode dit instrument beschikbaar houden om kavelruil voor de realisatie van de EHS te faciliteren. Het provinciaal Kavelruilbureau is belast met het inzetten van dit instrument.<sup>33</sup>

### **Minnelijke verwerving of onteigening**

De provincie heeft eind 2013 aangegeven dat zij aan een nieuwe Nota grondbeleid werkt, waarin onder andere het nieuwe beleid ten aanzien van het verwerven en het doorleveren/verkoppen van gronden zal worden opgenomen. Tot nu toe heeft de provincie geen actief grondbeleid gevoerd ten aanzien van de EHS-realisatie om geen onnodige risico's te nemen. In haar rapport *Voor behoud van beheerste grondverwerving* beveelt de Noordelijke Rekenkamer aan om het instrument van onteigening intensiever in te zetten bij de realisatie van de EHS.<sup>34</sup> Dit om het risico van langdurige onderhandelingsprocessen en het niet kunnen inrichten van gebieden te voorkomen. Onteigening is mogelijk als landbouwgronden in een bestemmingsplan, reconstructieplan of landinrichtingsplan de bestemming natuur hebben gekregen. De provincie Drenthe stelt dat minnelijke verwerving het uitgangspunt blijft bij functiewijziging en het verwerven van gronden. Ze is voornemens om het instrument van het *Onteigenen van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS* in te zetten. In de nieuwe *Nota Grondbeleid* zal de provincie aangegeven of dit zo blijft of dat dit instrument alsnog zal worden ingezet.<sup>35</sup>

### **Doorleveren/verkoppen gronden**

De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) heeft via een gerechtelijke procedure afgedwongen dat de overheid TBO's en particuliere natuurbeheerders op gelijke wijze dient te behandelen bij het doorleveren, inrichten en beheren van nieuwe natuurgronden in Nederland (zie intermezzo 2.1). Dit heeft ertoe geleid dat de overheid aangekochte landbouwgrond niet meer *om niet* mag doorleveren aan TBO's. Door de verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid, de hiermee gepaard gaande bezuinigingen, het beëindigen van het ILG-programma en de aangespannen rechtszaak door de VGG is het verwerven en doorleveren/verkoppen van BBL-gronden in de provincie Drenthe vrijwel stil komen te liggen. Ook heeft de provincie de aankoopplicht opgeschort. Dit is de plicht die BBL had voor het aankopen van landbouwgronden binnen de EHS die van functie moeten wijzigen. Volgens de provincie moet er eerst duidelijkheid zijn over de beschikbaarheid van middelen en zal nieuw beleid over het doorleveren van gronden vastgesteld moeten worden. Voor de gronden die nu te koop worden aangeboden voert de provincie een soort interimbeleid.

---

<sup>32</sup> Antwoord op vragen aan de provincie, 21 januari 2014.

<sup>33</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Uitwerking Deelakkoord Natuur/vervallen Rijkstaken', Assen 17 januari 2013.

<sup>34</sup> Noordelijke Rekenkamer, *Voor behoud van beheerste grondverwerving*, Assen 24 september 2012.

<sup>35</sup> Antwoord op vragen aan de provincie, 23 september 2013.

Ze bekijkt van geval tot geval hoe belangrijk het is om deze gronden te verwerven of van functie te wijzigen en wat de mogelijkheden zijn om deze gronden aan te kopen.<sup>36</sup>

### **Intermezzo 2.1 Doorleveren BBL-gronden**

*De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) heeft via een gerechtelijke procedure, die in 2008 is gestart, afgedwongen dat de overheid TBO's en particuliere natuurbeheerders op gelijke wijze behandelt bij het doorleveren, inrichten en beheren van nieuwe natuurgronden in Nederland. Tot 2009 werden BBL-gronden namelijk 'om niet' doorgeleverd aan de TBO's, maar niet aan particuliere natuurbeheerders. Op 13 juli 2011 heeft de Europese Commissie goedkeuring gegeven aan een herziene 'Modelsubsidieregeling grondaankopen EHS' waarbij gelijkberechtiging het uitgangspunt is. De provincies dienen hun eigen subsidieverordening aan te passen waarbij de modelverordening de basis vormt.*

*De Europese Commissie is van mening dat TBO's ondernemingen zijn die onder staatssteuntoezicht vallen. De provincies hebben samen met de TBO's in januari 2012 beroep ingesteld bij het Hof tegen voornoemde beschikking, omdat zij van oordeel zijn dat de TBO's geen onderneming zijn die onder het Europese staatssteunrecht vallen. In september 2013 heeft het Europese Hof een uitspraak gedaan die betrekking heeft op de Duitse situatie. Het Hof is van mening dat het doorleveren van natuurgronden onder de marktprijs neerkomt op staatssteun als de steun ten goede kan komen aan economische activiteiten van natuurbeheerders. Duitsland en Nederland hebben beroep aangetekend tegen de uitspraak van het Hof. Het Hof had eind 2013 hierover nog geen besluit genomen.*

Wel heeft de provincie Drenthe na 2009 haar bestaande subsidieregeling (SKNL) voor functiewijziging van landbouw naar natuur en inrichting van natuurgebieden ingetrokken en een nieuwe subsidieregeling vastgesteld. De provincie heeft vervolgens hiervoor geen financiële middelen beschikbaar gesteld. De reden hiervan is dat de provincie nog nieuw beleid moest ontwikkelen voor het aankopen, doorleveren/verkoop en inrichten van gronden in het kader van de EHS-realisatie.<sup>37</sup> De VGG heeft overigens het vermoeden dat de provincie Drenthe na 2008 nog enkele jaren de TBO's heeft bevoordeeld bij het doorleveren van gronden. De VGG heeft daarom een WOB-verzoek ingediend bij de provincie om zicht te krijgen op de wijze waarop gronden zijn doorgeleverd.<sup>38</sup>

De Rekenkamer constateert dat de provincie vanaf medio 2011, na goedkeuring van *Modelsubsidieregeling grondaankopen EHS*, in feite een doorstart heeft kunnen maken met het ruilen en het doorleveren/verkoop van BBL-gronden. Doordat nieuw beleid lang op zich laat wachten, evenals een aanpassing van het bijbehorende subsidie-instrumentarium, was eind 2013 nog geen doorstart gemaakt.

<sup>36</sup> Memo van GS aan PS., beantwoording vragen Statencommissie Omgevingsbeleid d.d. 12 juni 2013 over de Herijking EHS, Assen 18 juni 2013.

<sup>37</sup> De provincie Drenthe merkt op dat de subsidieregeling pro forma is aangepast en dat zij bezig is met het ontwikkelen van nieuw beleid ten aanzien van het aankopen, doorleveren en inrichten van gronden voor de EHS. Antwoord op vragen aan de provincie, 23 september 2013.

<sup>38</sup> Aanvullend beroepschrift inzake de beslissing op bezwaar van de Gedeputeerden van Drenthe d.d. 10 april 2013, procedurenummer: ASS 13/402 WOB. Gronden van beroep.

Volgens de Rekenkamer kan het proces van inrichting en het invoeren van het gewenste beheer van EHS-gronden hierdoor verdere vertraging oplopen. De provincie heeft aangegeven dat zij niet precies weet hoeveel gronden nog doorgeleverd/verkocht moesten worden aan (particuliere) natuurbeheerders. Volgens de provincie is er in feite geen probleem, omdat de provincie zelf ook de gronden kan inrichten.<sup>39</sup>

De Rekenkamer concludeert dat de provincie de afgelopen 2 jaar belangrijke stappen heeft gezet in het decentralisatieproces, maar dat het proces nog niet is afgerond. Vooral op het gebied van de uitvoering moet nog het nodige gebeuren om een doorstart te kunnen maken met de realisatie van de herijkte EHS. Zoals eerder opgemerkt door de Rekenkamer ligt er voor de provincie tot 2027 nog een forse inrichtingsopgave en is een spoedige doorstart van belang om de EHS tijdig te kunnen afronden. Het tempo van realiseren zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van het beschikbare instrumentarium. Het is daarom van groot belang dat in 2014 een goede balans wordt gevonden tussen de omvang van de ontwikkelopgave, beschikbare middelen, de uitvoeringsorganisatie en de inzet van instrumenten.

## 2.6 Voortgang, informeren en besluitvorming PS

*PS van Drenthe hebben vanwege de voorgenomen aanzienlijke Rijksbezuinigingen op het natuurbeleid besloten het Natuurakkoord niet te ondertekenen, maar hebben in februari 2012 besloten wel mee te werken aan de uitvoering. PS zijn namelijk voorstander van de voorgenomen decentralisatie en willen niet aansturen op gerechtelijke procedures met het Rijk. Hoewel PS op 26 juni 2013 de herijkte EHS heeft vastgesteld, beschikte de provincie eind 2013 nog niet over een nieuwe provinciale beleidsnota natuur en een nieuw uitvoeringsprogramma. Het voornemen van de provincie is om in 2014, gezamenlijk met de groene partners, een verbrede natuurvisie op te stellen.*

### **Voortgang en informatievoorziening**

Om de voortgang in de realisatie van de landelijke EHS te kunnen volgen is in 2006 een informatiemodel ontwikkeld, de zogenoemde *Natuurmeting op Kaart* (NOK). Na een nulmeting per 1 januari 2007 zijn er 4 NOK-rapportages opgesteld, de laatste met de stand van zaken op 1 januari 2013. Deze rapportages brachten onder andere de voortgang in beeld ten aanzien van de verwerving en functieverandering van gronden, de inrichting en het beheer van de EHS. De DLG voerde de monitoring uit en stelde de rapportages op in opdracht van het IPO en het Rijk.

De Rekenkamer stelt vast dat met het Natuurakkoord en het reorganiseren van de DLG deze rapportages in een ander perspectief komen te staan. Het is nu aan de provincie om de voortgang in beeld te brengen en hierover te rapporteren aan PS. Afgesproken is dat het Rijk via de rapportages aan PS op de hoogte blijft van de vorderingen. De provincies zijn voornemens om het NOK-informatiemodel door te ontwikkelen en te laten aansluiten bij het *Informatiemodel Natuur* (IMNa).<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Antwoord op vragen aan de provincie, 13 december 2013.

<sup>40</sup> Geodan e.a. Informatiemodel Natuur (IMNa) ter ondersteuning van de Digitale keten Natuur (Concept 21 februari 2012).



Dit laatste informatiemodel biedt een kader waarbinnen de provincies en hun partners gegevens gestandaardiseerd kunnen uitwisselen en PS van de gewenste informatie kunnen voorzien. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie eind 2013 nog geen nieuw geïntegreerd informatiemodel beschikbaar waarin is geregeld hoe PS, naast de gangbare Planning- en Controlcyclus, zullen worden geïnformeerd over de voortgang van de EHS-realiserende en de mate waarin de natuurdoelen zijn bereikt.

### **Natuurakkoord**

Op 21 december 2011 hebben PS een besluit genomen over het Natuurakkoord.<sup>41</sup> Opgemerkt is dat de provincie voorstander is van decentralisatie, maar dat de wijze waarop de overdracht zal plaatsvinden zorgen baart. De voorgenomen bezuinigingen van € 600 miljoen en de korting op het reguliere beheer zullen ertoe leiden dat ambities voor het natuurbeleid flinke bijstelling behoeven. Gelet op de grote onzekerheden die het Natuurakkoord met zich meebrengt, hebben PS besloten niet in te stemmen met het voorliggende Natuurakkoord. Op 22 februari 2012 besluiten PS opnieuw om niet in te stemmen met het Natuurakkoord, maar wel mee te werken aan de uitvoering. PS stellen wel als eis dat de harde juridische verplichtingen die in de ILG-periode zijn aangegaan prioritair worden uitgefincierd via het grond-voor-grond principe. Het betreft een bedrag van € 42 miljoen. In dat geval zijn ze bereid mee te werken aan het beëindigen van de ILG-bestuursovereenkomst en zullen ze geen juridische procedures aanspannen tegen het Rijk.<sup>42</sup>

### **Beëindiging ILG bestuursovereenkomst**

Op 14 november 2012 hebben PS ingestemd met het beëindigen van de ILG bestuursovereenkomst.<sup>43</sup> Opgemerkt is dat met de uitfinanciering van de ILG-afspraken, zoals voorgesteld door de Commissie-Jansen, een einde is gekomen aan een periode van onzekerheid. De provincie kan, als integraal verantwoordelijke voor de inrichting van het landelijk gebied, zich nu voorbereiden op een herstart van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied.

### **Stand van zaken herijking EHS**

Op 10 januari 2013 zijn PS per brief geïnformeerd over de stand van zaken van de herijking van de EHS en de doorwerking in de provinciale omgevingsverordening en het Natuurbeheerplan.<sup>44</sup> Opgemerkt wordt dat PS de nieuwe EHS-begrenzing moeten vaststellen evenals de wijziging in de omgevingsverordening die hieruit voortvloeit. De herijking van de EHS heeft ook gevolgen voor het Natuurbeheerplan, maar deze wordt vastgesteld door GS. Op 26 juni 2013 hebben PS ingestemd met de begrenzing van de herijkte EHS en de hiermee verbonden wijziging van de omgevingsverordening Drenthe.<sup>45</sup> Opgemerkt is dat bij de herijking prioriteit is gegeven aan de internationale verplichtingen en afgestemd is op beschikbare financiële middelen.

<sup>41</sup> Provincie Drenthe, Onderhandelingsakkoord Natuur, Statenstuk 2011-508, vastgesteld op 21 december 2011.

<sup>42</sup> Provincie Drenthe, Onderhandelingsakkoord Natuur, Statenstuk 2012-516, vastgesteld op 22 februari 2012.

<sup>43</sup> Provincie Drenthe, Beëindigen ILG bestuursovereenkomst, Statenstuk 2012-550, vastgesteld op 14 november 2012.

<sup>44</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Provinciale Omgevingsverordening Drenthe' (POV). Kenmerk 51/3.5/2012008623, Assen, 10 januari 2013.

<sup>45</sup> Provincie Drenthe, 9de Wijzigingstranche POV Drenthe (herijking EHS), Statenstuk 2013-575, vastgesteld op 26 juni 2013.



### **Actualiseren Omgevingsvisie en opstellen nieuwe Natuurvisie<sup>46</sup>**

Op 26 juni 2013 zijn PS geïnformeerd over het voornemen om een nieuwe Natuurvisie voor de provincie Drenthe op te stellen. Deze provinciale visie betreft een uitwerking van het nationale Natuurpact waarin de kaders van het Rijk zijn opgenomen. GS merken op dat draagvlak van groot belang is en daarom zullen de groene partners nadrukkelijk bij het opstellen van de visie betrokken worden.

De Rekenkamer merkt op dat PS op verschillende momenten in het decentralisatieproces betrokken zijn geweest bij de besluitvorming en dat zij regelmatig geïnformeerd zijn over de stand van zaken.

## **2.7**

### **Deelconclusie**

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe het proces van de herijking van de EHS in 2013 volledig heeft afgerond. De herijkte EHS-kaart en de hieruit voortvloeiende wijziging van de provinciale omgevingsverordening, zijn door PS op 26 juni 2013 vastgesteld. De totale omvang van de herijkte EHS komt uit op circa 70.000 ha. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie bij het herijken, volgens de afspraken in het Natuurakkoord, prioriteit heeft gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. Daarentegen is de provincie niet tot een volledige begrenzing van de EHS overgegaan en geeft ze geen duidelijke termijn aan waarop de EHS moet zijn afgerond. De provincie wil 1.000 ha pas rond 2020 begrenzen. Daarnaast heeft de provincie de realisatietermijn verschoven naar 2027 met een doorkijk naar 2040.

In het Natuurakkoord is aangegeven dat betrokken partijen meer duidelijkheid willen over de EHS-begrenzing en de gevolgen van het bijbehorende beschermingsregime. De Rekenkamer concludeert dat de provincie ten aanzien van de doorwerking van de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen veel ruimte laat aan gemeenten wanneer en hoe zij deze doorwerking regelen. De huidige werkwijze levert niet de gewenste duidelijkheid waarop partijen hebben aangedrongen. De provincie stelt dat een provinciale EHS-aanwijzing niet leidt tot directe functiewijziging en hiermee geen basis vormt voor het indienen van planschade. Dat kan pas als de functie in het geldende bestemmingsplan wordt gewijzigd. Dit houdt in dat er gedurende lange tijd een discrepantie kan bestaan tussen de provinciale en gemeentelijke bestemming. Verder kent de landelijke standaard de bestemmingen EHS en Natura2000 niet, waardoor de EHS en Natura2000-gebieden op bestemmingsplankaarten niet als zodanig zijn aangegeven. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en projecten bij het raadplegen van geldende bestemmingsplankaarten niet direct duidelijk welk beschermingsregime van toepassing is als de algemene bestemming *natuur* is aangegeven.

De provincie heeft aangegeven dat de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS uitkomt op 3.402 ha nog te verwerven of van functie te wijzigen en 12.905 ha nog in te richten. De inschatting van de Rekenkamer is dat de verwervingsopgave haalbaar

<sup>46</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Natuurvisie'. Kenmerk 26/3.2/2013004588, Assen 26 juni 2013.

is, maar dat er nog sprake is van een forse inrichtingsopgave. Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave die uitkomt op € 317 miljoen. Daarnaast is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie in de periode 2011-2027 kan beschikken. De indicatie voor de inkomsten komt uit op € 286 miljoen. Dit betekent dat er nog een tekort is van € 31 miljoen. De provincie verwacht dat dit tekort nog kan afnemen door bijdragen van derden.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Drenthe de afgelopen 2 jaar belangrijke stappen heeft gezet in het decentralisatieproces, maar dat het proces eind 2013 nog niet was afgerond. In 2014 zullen vooral op het gebied van de uitvoering nog verschillende onderdelen nader uitgewerkt en vastgesteld moeten voordat de uitvoering weer volop ter hand kan worden genomen. Zo zal door het reorganiseren van de DLG in 2014 invulling moeten worden gegeven aan een nieuwe uitvoeringsorganisatie. Daarnaast speelt nog de stagnatie van het doorleveren/verkoop van BBL-gronden aan TBO's en particuliere natuurbeheerders. De Rekenkamer merkt op dat door deze stagnatie het proces van inrichting en het invoeren van het gewenste beheer van EHS-gronden verdere vertraging kan oplopen, waardoor de beoogde verbetering van de natuurkwaliteit langer op zich laat wachten. Verder stelt de Rekenkamer vast dat de provincie eind 2013 nog niet beschikte over een nieuw uitvoeringsprogramma en een geïntegreerd informatiemodel dat inzicht biedt in de voortgang van de EHS-realiseringsprogramma's. Tevens had de provincie nog niet vastgelegd op welke wijze en welke momenten PS, naast de reguliere Planning- en Controlcyclus, over de geleverde prestaties en de realisatie van de natuurdoelen zullen worden geïnformeerd.

# PAS en beheeropgave

---

3

# PAS en beheeropgave

## 3.1

### Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de herijking van de EHS en de hieruit voortvloeiende ontwikkelopgave. Dit hoofdstuk gaat in op de beheeropgave en meer specifiek op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De stikstofproblematiek speelt namelijk een cruciale rol in het gevoerde natuurbeleid. In het Natuurakkoord is gesteld dat het (agraris) natuurbeheer binnen de EHS, het faunabeheer (inclusief het ganzenbeheer), functieverandering en het effectgerichte beheer onder de beheeropgave vallen. Het effectgerichte beheer, ook wel herstelbeheer genoemd, heeft betrekking op de PAS-herstelmaatregelen die in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden genomen moeten worden om de goede staat van instandhouding te bereiken. In het Natuurakkoord is aangegeven dat het Rijk vanaf 2014 jaarlijks nog € 105 miljoen zal bijdragen aan het uitvoeren van de beheeropgave. De provincies hebben toegezegd om gezamenlijk hieraan € 65 miljoen toe te voegen. Het kabinet-Rutte II heeft besloten om de Rijksbijdrage voor het beheer vanaf 2014 structureel te verhogen met € 97 miljoen en, in tegenstelling tot het Natuurakkoord, de verantwoordelijkheid voor het (agraris) natuurbeheer buiten de EHS te beleggen bij de provincies.<sup>47</sup>

## 3.2

### Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

*Volgens de NBwet had de PAS uiterlijk in maart 2012 in werking moeten treden. Door het complexe karakter van het vraagstuk, de vragen over de juridische houdbaarheid, de vele betrokken partijen en de onzekerheid over de financiering van de PAS-maatregelen zijn het Rijk en de provincies hierin niet geslaagd. Eind 2013 is de planning opnieuw bijgesteld, nu naar medio 2014. De ontwikkeling en de invoering van de PAS heeft dan 4 jaar in beslag genomen en ruim 2 jaar langer geduurd dan wettelijk voorgeschreven.*

In veel natuurgebieden zijn de milieuomstandigheden niet optimaal voor de natuurdoelen die men hier wil realiseren: te lage grondwaterstanden, voedselrijk oppervlakte- en grondwater en een te hoge stikstofdepositie waardoor vermesing en verzuring optreedt, zijn belangrijke oorzaken dat de flora en fauna onder druk staat. De PAS is bedoeld om het probleem van een te hoge stikstofdepositie in natuurgebieden op te lossen met als neven doel dat weer ruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteiten.

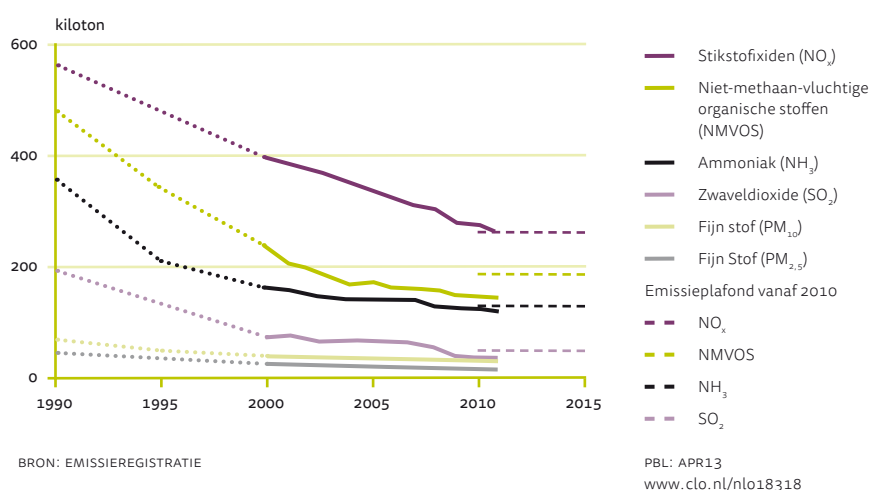
#### **Uitstoot stikstofverbindingen**

Door de sterk verhoogde uitstoot (emissie) van stikstofverbindingen in de vorige eeuw zijn de ammoniak- en stikstofoxidenconcentraties in de atmosfeer aanzienlijk toegenomen. Ammoniak is hoofdzakelijk afkomstig van (intensieve) veehouderijen, terwijl gemotoriseerde voertuigen en de industriële bedrijven vooral

<sup>47</sup> Ministerie van EZ, Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag september 2013.

stikstofoxiden emitteren. Het gevolg is dat ook de depositie van deze stikstofverbindingen in natuurgebieden fors is toegenomen, waardoor de stikstofgehalten in de bodem sterk zijn verhoogd. Hierdoor is de vegetatie in deze gebieden gewijzigd in het voordeel van de stikstofminnende soorten. Hoewel het emissiebeleid ervoor gezorgd heeft dat de laatste decennia de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak geleidelijk aan het afnemen is (zie figuur 3.1), is in veel natuurgebieden nog sprake van een te hoge stikstofbelasting om de natuurdoelen te realiseren.

**Figuur 3.1** Emissie van luchtverontreinigende stoffen (kton/jr) in de periode 1990–2011. Daarnaast zijn de emissieplafonds voor het jaar 2010 weergegeven.<sup>48</sup>



### Wet Ammoniak en Veehouderij (Wav)

Naast het emissiebeleid, dat vooral gericht is op nemen van generieke, bron-gerichte maatregelen, voert Nederland ook een gebiedsgericht beleid, ook wel depositiebeleid genoemd. De stikstofdepositie in kwetsbare natuurgebieden is namelijk niet overal even hoog, maar hangt voor een deel samen met de omvang van lokale emissies. In agrarische gebieden zijn het vooral de (intensieve) veehouderijen nabij natuurgebieden die verantwoordelijk kunnen zijn voor piekbelastingen in de ammoniakdepositie. Om deze lokale ammoniakbelasting beter te reguleren is beleid ontwikkeld voor (intensieve) veehouderijen in en nabij de zogenoemde voor verzuring gevoelige gebieden. Dit heeft in 1987 geleid tot de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij die later is omgezet in de Wet Ammoniak en Veehouderij van 2002 (Wav). De Wav bevat algemene regels voor het reguleren van de uitbreiding van bestaande en de vestiging van nieuwe veebedrijven in en nabij zeer kwetsbare natuurgebieden.

### Natuurbeschermingswet (NBwet)

Met de intrede van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en het Natura2000-beleid heeft het stikstofdepositiebeleid in Nederland een andere wending genomen. Na de implementatie van voornoemde richtlijnen in de NBwet in december 2004 ontstond een juridische noodzaak om voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden te beoordelen of stikstofemitterende activiteiten al dan

<sup>48</sup> <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0183-Verzuring>.

niet een significant negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelen. In 2007 heeft dit geleid tot het *Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000*.<sup>49</sup> Naast een toetsing in het kader van de Wav moest bij nieuwbouw of uitbreiding van bestaande veebedrijven nu ook een toetsing plaatsvinden op basis van de NBwet.

In maart 2008 oordeelde de Raad van State echter dat het NBwet-toetsingskader onvoldoende zekerheid bood voor het behalen van de instandhoudingsdoelen en teveel gericht was op het mogelijk maken van nieuwe economische activiteiten. Verschillende NBwet-vergunningen die waren afgegeven, bijvoorbeeld voor uitbreiding van agrarische bedrijven, werden bij de Rechtbank met succes aangevochten. Bovendien bestond er onduidelijkheid over wie bevoegd gezag was voor de Natura2000-gebieden, het voormalige ministerie van LNV of de provincie.<sup>50</sup> Hierdoor dreigden geen NB-wetvergunningen meer te kunnen worden verleend voor nieuwe economische activiteiten rondom Natura2000-gebieden. Om uit deze impasse te komen is besloten om het emissie- en depositiebeleid voor stikstof te herzien.

### **Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)**

De minister van het voormalige ministerie van LNV heeft opeenvolgend twee commissies ingesteld, namelijk de (Taskforce) Trojan<sup>51</sup> en de commissie-Huys<sup>52</sup>, met het verzoek met een advies te komen voor het oplossen van bovengenoemd probleem. De aanbevelingen van deze commissies zijn mede het vertrekpunt geweest voor een nieuw stikstofbeleid. Als eerste stap is in maart 2010 via de Crisis- en herstelwet een voorziening opgenomen in de NBwet van 1998 die opdracht geeft tot het opstellen van een programma stikstof. Gesteld is dat dit programma uiterlijk, in maart 2012 moet zijn vastgesteld. Vervolgens is in juni 2010 in de Tweede Kamer het *Voorlopig Programma Aanpak Stikstof (VPAS)* vastgesteld als interim-beleid tot de inwerkingtreding van de definitieve PAS.<sup>53</sup>

De Rekenkamer stelt vast dat Rijk en provincies er niet in zijn geslaagd om voor maart 2012 de PAS in werking te laten treden. Het toetsen van de juridische houdbaarheid van de PAS en het uitvoeren van het besluit om alle voorgenomen PAS-maatregelen juridisch te verankeren hebben veel extra tijd gevergd. Hierdoor moest de planning verschillende malen worden bijgesteld. De planning medio 2013 was dat inwerkingtreding uiterlijk 1 januari 2014 zou kunnen plaatsvinden, maar in oktober 2013 is opnieuw besloten tot uitstel, nu naar medio 2014.<sup>54</sup> Dit houdt in dat de ontwikkeling en de invoering van de PAS meer dan 4 jaar in beslag heeft genomen en ruim 2 jaar langer heeft geduurd dan wettelijk voorgeschreven.

---

<sup>49</sup> Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aanbiedingsbrief 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000', kenmerk DN.2007/1346, Den Haag, 22 mei 2007.

<sup>50</sup> Antwoord op vragen aan de provincie Drenthe, Assen 18 september 2013.

<sup>51</sup> Commissie-Trojan. Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000, 20 juni 2008, in opdracht van de Minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit. Den Haag, 20 juni 2008.

<sup>52</sup> Commissie-Huys, *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, perspectief voor een programmatische aanpak*, in opdracht van het ministerie van LNV, Den Haag 19 juni 2009.

<sup>53</sup> Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Voorlopig Programma Stikstof*, Den Haag juli 2010.

<sup>54</sup> Ministerie van Economische zaken, brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Voortgang Programmatische Aanpak', Den Haag 30 oktober 2013.

GS van de provincie Drenthe hebben, totdat de PAS definitief in werking treedt, in december 2012 eigen interimbeleid vastgesteld om de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te reguleren. Dit beleid is gebaseerd op een advies zoals opgenomen in het Groenmanifest Drenthe. De provincie heeft tot medio 2013 aan ruim 300 agrarische bedrijven een NBwet-vergunning verleend. Eind 2013 hebben GS besloten om de vergunningverlening op te schorten tot 1 februari 2014. De provincie voert als redenen aan dat het interimbeleid een potentiële verdubbeling van agrarische bedrijven mogelijk maakt en een risico vormt voor het succesvol toepassen van de PAS vanaf 2014. Daarnaast speelt het probleem van de zogenoemde interim-uitbreiders, agrarische bedrijven die zonder NBwet-vergunning tussen 1994 en 2009 hebben uitgebreid. Het betreft mogelijk zo'n 1.000 bedrijven.

De nationale wet- en regelgeving die van kracht is om de uitstoot van stikstofverbindingen te reguleren, is voor een belangrijk deel gebaseerd op EU-verordeningen en richtlijnen. In Nederland wordt de ammoniakemissie vanuit stallen gereguleerd binnen de Wet Milieubeheer (Besluit Huisvesting). Thans maakt deze toetsing deel uit van de omgevingsvergunning. Gemeenten verlenen deze vergunningen. Deze paragraaf gaat alleen in op de vergunningverlening in het kader van het depositiebeleid, zoals dat in de provincie Drenthe wordt gevoerd.

#### **Wet Ammoniak en Veehouderij (Wav)**

Bij de uitvoering van de Wav spelen zowel provincie als gemeenten een rol. PS zijn bevoegd gezag voor het aanwijzen van natuurgebieden die gevoelig zijn voor een te hoge stikstofdepositie, de zogenoemde *zeer kwetsbare gebieden*. Alleen gebieden binnen de EHS komen in aanmerking voor het predicaat *zeer kwetsbaar*. Alle stikstofgevoelige Natura2000-gebieden binnen de EHS dienen zonder meer te worden aangewezen als zeer kwetsbaar. In de *Omgevingsvisie Drenthe 2010* is aangegeven dat het provinciale ammoniakbeleid erop gericht is om in landelijk en Europees verband de uitstoot van ammoniak te verlagen. De provincie stelt dat de depositie van ammoniak binnen de EHS hoofdzakelijk afkomstig is van elders en dat een kleiner deel afkomstig is van lokale landbouw.<sup>55</sup> De provincie zet de Wav in om de *zeer kwetsbare natuurgebieden* te beschermen tegen een te hoge stikstofdepositie. Deze gebieden heeft de provincie aangegeven op de Wav-kaart die door PS op 10 november 2010 is vastgesteld. De Wav-kaart is opgenomen in de provinciale omgevingsverordening, om ervoor te zorgen dat de kaart bindend is voor gemeenten. Bij het vaststellen van de herijkte EHS merkt de provincie op dat er wellicht nog een aanpassing van de Wav-kaart noodzakelijk is doordat (delen) van aangewezen *zeer kwetsbare gebieden* door de herijking buiten de EHS zijn gevallen.<sup>56</sup>

#### **Natuurbeschermingswet (NBwet)**

In afwijking van de Wav richt de NBwet zich uitsluitend op de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. Een ander verschil is dat de NBwet niet alleen gericht is op veebedrijven, maar op alle economische activiteiten die een significant effect kunnen hebben op de stikstofdepositie. Ook is geen sprake van een duidelijke

<sup>55</sup> Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie Drenthe*, vastgesteld door PS op 2 juni 2010, paragraaf 4.3.3.

<sup>56</sup> Provincie Drenthe, 9<sup>e</sup> Wijzigingstranche POV Drenthe (Herijking EHS), vastgesteld door PS op 12 juni 2013. Paragraaf 2.4 van de Algemene Beschouwingen (Relatie tussen EHS en kaart Wav).

begrenzing van de werkingssfeer van de NBwet. Afhankelijk van de activiteit en lokale omstandigheden kan de invloedssfeer van een emissiebron namelijk klein of groot zijn. De invloedssfeer van de stikstofuitstoot van een nieuwe energiecentrale is bijvoorbeeld aanmerkelijk groter dan die van een kleinschalige uitbreiding van een veebedrijf. Dit betekent dat bij elke nieuwe activiteit of project een individuele toetsing moet plaatsvinden of er significant effect is op de stikstofdepositie in nabijgelegen Natura2000-gebieden.

De provincie Drenthe heeft voor de periode tot de PAS definitief in werking treedt eigen interimbeleid vastgesteld om de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te reguleren. In 2009 heeft de provincie opdracht gegeven tot een verkenning van streef- en drempelwaarden voor 8 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en een inschatting gemaakt van de bijdrage van lokale ammoniakbronnen. De uitkomsten van het onderzoek zijn bedoeld als een eerste stap van een nog nader op te stellen provinciaal *Beleidskader Ammoniak*.<sup>57</sup> In het *Groenmanifest van Drenthe* hebben de ondertekenaars aangegeven dat er een (tijdelijke) oplossing moet komen voor de ammoniakproblematiek in relatie tot Natura2000. Gesteld is dat door het vastlopen van de NBwet-vergunningverlening veebedrijven niet kunnen uitbreiden. Voor de landbouw is dat een ongewenste situatie. In het groenmanifest hebben de ondertekenaars een voorstel gedaan voor een interimbeleid. GS van Drenthe hebben dit voorstel overgenomen en op 11 december 2012 heeft dit geresulteerd in de *Beleidsregel Groenmanifest 2012*.<sup>58</sup>

Op basis van het interim-beleidskader heeft de provincie tot medio 2013 aan ruim 300 agrarische bedrijven een NB-wetvergunning verleend. Op 10 oktober 2013 hebben GS van Drenthe besloten om het verlenen van NBwet-vergunningen voor uitbreiding van agrarische bedrijven met een maand op te schorten. De opschorting is op 8 november 2013 door GS verlengd tot 1 februari 2014. De provincie stelt dat het Groenmanifest een succes is gebleken.<sup>59</sup> Agrariërs hebben massaal vergunningen aangevraagd voor het uitbreiden van hun bedrijf. De provincie voert twee hoofdredenen aan voor het opschorten van de vergunningverlening:

- het interim-beleid maakt een potentiële verdubbeling van agrarische bedrijven mogelijk, waardoor de ambitie om ook een oplossing te bieden voor het ammoniakprobleem in Natura2000-gebieden in het gedrang kan komen
- het voortzetten van vergunningverlening vormt een risico voor het succesvol toepassen van de PAS vanaf 2014. Dit vindt de provincie niet wenselijk, omdat zij een goede balans tussen economie en ecologie belangrijk vindt.

De Rekenkamer merkt aanvullend op dat de provincie in haar toetsingskader, zoals opgenomen in het interim-beleid, een drempelwaarde van 0,5% van de meest kritische depositiewaarde hanteert bij het verlenen van NBwet-vergunningen. Bedrijven die willen uitbreiden zijn vrij om de stikstofemissie op te vullen tot deze drempelwaarde. Bij een kritische depositiewaarde van bijvoorbeeld 700 mol stikstof/ha/jr bedraagt de drempelwaarde 3,5 mol stikstof. In vergelijking met bijvoorbeeld provincie Fryslân die een drempelwaarde hanteert van 0,5 mol is

<sup>57</sup> Royal Haskoning, *Onderbouwing beleidskader ammoniak Drenthe: een verkenning van streef- en drempelwaarden*, in opdracht van de provincie Drenthe, Groningen 19 oktober 2009.

<sup>58</sup> Provincie Drenthe, Besluit 'Vaststelling Beleidsregel Groenmanifest 2012', kenmerk 50/3.1/2012008429, Assen 11 december 2012.

<sup>59</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Opschorten vergunningverlening Natuurbeschermingswet op basis van Beleidsregel Groenmanifest 2012', Assen 7 november 2013.



dit een ruime waarde. In de PAS is het voorlopige landelijke voorstel dat er geen NBwet-vergunningplicht komt voor lokale activiteiten en projecten die minder dan 1 mol/ha/jr bijdragen aan de stikstofdepositie. Volgens de Rekenkamer is de soepele drempelwaarde die de provincie Drenthe hanteert in haar toetsingskader een belangrijke reden geweest dat agrariërs in 2013 massaal vergunningen hebben aangevraagd. Het gevolg is dat hierdoor een belangrijk voorschot is genomen op de ontwikkelingsruimte die bij het inwerkingtreden van de PAS beschikbaar komt. Volgens de Rekenkamer loopt de provincie hiermee het risico dat voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden de ontwikkelingsruimte voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar aan het begin al grotendeels is opgebruikt.

Verder constateert de Rekenkamer dat daarnaast nog het probleem speelt van agrarische bedrijven die hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning te hebben aangevraagd, de zogenoemde interim-uitbreiders. Volgens de provincie betreft het bedrijven die tussen 1994 en 2009 hebben uitgebreid. Het zou volgens een voorlopige inschatting gaan om ongeveer 1.000 veebedrijven.<sup>60</sup> Deze interim-uitbreiders zouden volgens de Rekenkamer alsnog een vergunning moeten aanvragen om de ontstane situatie van rechtsongelijkheid en gedogen ongedaan te maken. De Rekenkamer merkt op dat deze bedrijven van gemeenten naar alle waarschijnlijkheid wel een bouwvergunning en een vergunning in het kader van de Wet Milieubeheer hebben ontvangen om hun bedrijf uit te breiden. Dit betekent dat zij door gemeenten en/of provincie er onvoldoende op zijn geattendeerd om eveneens een NBwet-vergunning aan te vragen. Als dit laatste wel het geval is dan heeft de provincie hierop niet of onvoldoende gehandhaafd. Het gevolg is dat er nu reparatiebeleid nodig is om de situatie van rechtsongelijkheid en gedogen ongedaan te maken.

### 3.4

## PAS-herstelmaatregelen en ontwikkelingsruimte

*Voor 11 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden heeft de provincie Drenthe voor 15 mei 2013 PAS-herstelmaatregelen ingediend bij het ministerie van EZ voor opname in de landelijke PAS. Voor de eerste beheerplanperiode zijn de totale kosten van deze maatregelen geraamd op € 45,9 miljoen. Voor de Drentse stikstofgevoelige Natura2000-gebieden is de verwachting dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om te voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten. In oktober 2013 moesten in verschillende concept Natura2000-beheerplannen de PAS-herstelmaatregelen en de beschikbare ontwikkelingsruimte nog worden opgenomen.*

Hoewel generieke, brongerichte maatregelen hebben gezorgd voor een wezenlijke afname van de uitstoot van stikstofverbindingen is dit onvoldoende om de komende decennia in alle stikstofgevoelige Natura2000-gebieden zicht te krijgen op een goede staat van instandhouding. Vandaar dat besloten is tot aanvullende herstelmaatregelen, de zogenoemde PAS-herstelmaatregelen. De kwaliteit van stikstofgevoelige habitats wordt namelijk niet alleen bepaald door de stikstofdepositie, maar ook door de aanwezige stikstofgehalten in de bodem, het gevoerde beheer en hydrologische omstandigheden (zie intermezzo 3.1).<sup>61</sup> Dit betekent dat

<sup>60</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS 'Programmatie Aanpak Stikstof (PAS)', kenmerk 23/3.2/2013004020, Assen 5 juni 2013.

<sup>61</sup> Intermezzo 3.1 is gebaseerd op een rapport van de Universiteit van Maastricht en Alterra, *Stikstofdepositie en Natura 2000. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Maastricht 6 mei 2011.

ook maatregelen in het gebied zelf een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de gewenste kwaliteitsverbetering. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om maatregelen zoals plaggen, afvoeren bovengrond, baggeren, (extra) maaien, (extra) begrazen, branden, strooisel verwijderen, hakhoutbeheer en dunnen, bekalken en herstel van het natuurlijk verloop van beken en riviertjes.<sup>62</sup>

In Drenthe zijn 14 natuurgebieden aangewezen als Natura2000-gebied. Bij 12 gebieden speelt het probleem van een te hoge stikstofdepositie, waarbij voor 11 gebieden PAS-maatregelen zijn opgesteld (zie tabel 3.1).<sup>63</sup> Deze PAS-maatregelen zijn door de provincie voor 15 mei 2013 ingediend bij het ministerie van EZ. Het ministerie toetst of de kwaliteit van de maatregelen voldoende is om de gewenste verbetering van de natuurkwaliteit te realiseren. Als dit het geval is, vindt opname in de PAS plaats en geldt voor deze maatregelen een uitvoeringsplicht. Het opstellen van de PAS-maatregelen heeft volgens de provincie veel tijd gekost, met name doordat, na het advies van de Raad van State, als eis is gesteld om de uitvoering van de PAS-maatregelen juridisch te borgen.<sup>64</sup> In tabel 3.1 is een voorlopige kostenraming van de PAS-maatregelen voor de 11 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden opgenomen. De totale kosten van de PAS-herstelmaatregelen voor de eerste beheerplanperiode zijn geraamd op € 45,9 miljoen en voor de 3 perioden tezamen op € 103,3 miljoen.

### **Intermezzo 3.1 De rol van de kritische depositiewaarde (kdw)**

*Dat de natuurkwaliteit in natuurgebieden niet optimaal is, kan meerdere oorzaken hebben. Veel voorkomende oorzaken zijn te lage grondwaterstanden, een matige kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater, een ontoereikend beheer en een te hoge stikstofdepositie waardoor vermisting en verzuring van de bodem optreedt. Plantensoorten die gevoelig zijn voor hoge stikstofgehalten in de bodem zullen hierdoor verdwijnen en plaats maken voor stikstofminnende soorten, zoals brandnetels en bramen. Naast het verminderen van de stikstofdepositie kan in verscheidene gebieden de kwaliteit tevens toenemen door een optimaler beheer en het verbeteren van de hydrologische omstandigheden. De kans op negatieve effecten op de flora en fauna door een te hoge stikstofdepositie neemt toe naarmate de overschrijding van de kdw hoger wordt. De effecten zullen eerder optreden in het geval ook andere factoren, zoals de hydrologische omstandigheden, niet optimaal zijn.*

*Het behalen van de kdw is daarom geen doel op zich. Het doel van het Natura2000-beleid is namelijk gericht op het behoud en/of het herstel van soorten en habitats en zoals hierboven aangegeven dragen verschillende factoren hieraan bij. De kdw is in dit verband wel een belangrijke indicator die inzicht geeft in de mate waarin een te hoge stikstofdepositie er mede een oorzaak van kan zijn dat de natuurkwaliteit niet optimaal is. De PAS-herstelmaatregelen bestaan voor een deel uit mitigerende maatregelen, zoals plaggen en maaien, om de negatieve effecten van een langdurige te hoge stikstofbelasting (ten dele) ongedaan te maken. Deze maatregelen zullen frequenter*

<sup>62</sup> Alterra en Programmadirectie Natura2000 Ministerie EL&I, Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats (versie november 2012).

<sup>63</sup> Het gebied Norgerholt is wel stikstofgevoelig, maar voor dit gebied hoefden geen PAS-herstelmaatregelen te worden opgesteld.

<sup>64</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS 'Programmatiese Aanpak Stikstof (PAS)', kenmerk 23/3.2/2013004020. Assen, 5 juni 2013.

*en gedurende een langere periode moeten worden uitgevoerd als de mate van overschrijding van de kdw op een te hoog niveau blijft. Ze krijgen daarmee een structureel karakter met als gevolg een stijging van de beheerkosten. Voor het bereiken van een gunstige ecologische kwaliteit - en het verminderen van de beheerkosten - is het dus van belang dat de depositie daalt tot een niveau dat niet ver afwijkt van de kdw.*

Door het nemen van emissiebeperkende en herstelmaatregelen ontstaat er ruimte voor nieuwe economische activiteiten, de zogenoemde ontwikkelingsruimte. Doordat de ontwikkelingsruimte maar één keer te vergeven is, is een registratie van verbruikte, gereserveerde en nog beschikbare ontwikkelingsruimte voor Natura2000-gebieden die het betreft onontkoombaar. De beschikbare ontwikkelingsruimte voor een Natura2000-gebied dient eveneens te worden vastgelegd in het beheerplan. In de NBwet is als eis opgenomen dat minimaal 10% van de ontwikkelingsruimte beschikbaar blijft voor het tweede helft van de beheerplanperiode.<sup>65</sup> Voor Drenthe is berekend dat over het geheel genomen voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is voor de verwachte ontwikkelingen in de veehouderij en andere sectoren (wonen, industrie, verkeer), om tegemoet te kunnen komen aan de ontwikkelbehoefte. De provincie merkt op dat dit op bedrijfsniveau verschillend kan uitpakken. Om te voorkomen dat enkele bedrijven een onevenredige hoeveelheid ontwikkelingsruimte claimen, zullen er beleidsregels of een provinciale verordening moeten komen met nadere regels over het toedelen van de ontwikkelingsruimte aan individuele bedrijven. De provincie heeft het voornemen om voorrang te geven aan duurzaam producerende bedrijven.<sup>66</sup>

**Tabel 3.1** Voor 11 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de provincie Drenthe is een voorlopige kostenraming van de PAS-maatregelen opgesteld (€ x 1.000). Na het vaststellen van de PAS en de beheerplannen zal er sprake zijn van een definitieve raming.

Naam Natura2000-gebied	Kostenraming PAS/Natura2000-maatregelen eerste beheerplanperiode	Kostenraming PAS/Natura2000-maatregelen voor 3 beheerplanperioden
Bargerveen	16.996	33.373
Drentsche Aa	8.021	16.045
Drents-Friese Wold	5.185	17.970
Drouwenezand	64	595
Dwingelderveld	4.438	11.635
Elperstroom	904	1.624
Fochteloerveen	2.034	7.512
Holtिंगerveld	4.947	10.221
Mantingerbos	100	200
Maningerzand	2.950	3.840
Witterveld	223	300
<b>Totaal</b>	<b>45.862</b>	<b>103.315</b>

<sup>65</sup> Natuurbeschermingswet van 1998, artikel 19km, lid 2.

<sup>66</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS 'Programmatie Aanpak Stikstof (PAS)', kenmerk 23/3.2/2013004020. Assen, 5 juni 2013.

De Rekenkamer merkt op dat uit voorlopige depositieberekeningen blijkt dat naar verwachting de stikstofdepositie in 2030 in de meeste Natura2000-gebieden nog aanmerkelijk hoger zal zijn dan de meest kritische depositiewaarde.<sup>67</sup> Dit houdt in 2030 het probleem van een te hoge stikstofdepositie niet zal zijn opgelost en dat na 2030 naar alle waarschijnlijkheid opnieuw PAS-herstelmaatregelen zullen moeten worden uitgevoerd om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Daarmee krijgen deze maatregelen een structureel karakter en maken ze in feite deel uit van het reguliere beheer (zie ook paragraaf 4.4).

De Rekenkamer constateert dat eind 2013 nog niet voor alle gebieden de PAS-herstelmaatregelen waren goedgekeurd door het ministerie van EZ. De goedgekeurde PAS-herstelmaatregelen dienen te worden opgenomen in de Natura2000-beheerplannen. Ook moesten in de meeste gebiedsgroepen die betrokken zijn bij het opstellen van deze beheerplannen de PAS-herstelmaatregelen nog worden besproken. De provincie vindt dit wel belangrijk, omdat zij graag zicht wil hebben op de maatregelen die op weerstand stuiten, waardoor er problemen kunnen ontstaan bij de uitvoering.<sup>68</sup> Ook was er eind 2013 nog geen provinciale stikstofverordening, of beleidsregels, opgesteld waarin regels zijn opgenomen over onder andere het toedelen van beschikbare ontwikkelingsruimte. Het langdurige proces rond het vaststellen van de PAS leidt ertoe dat ook de beheerplannen niet kunnen worden vastgesteld. Een mogelijk gevolg hiervan is dat de uitvoering van maatregelen in Natura2000-gebieden lang op zich laat wachten en de beoogde verbetering van de natuurkwaliteit uitblijft.

### 3.5

## Financiering beheeropgave, inclusief PAS

*De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Drenthe vanaf 2014 voor de uitvoering van de beheeropgave jaarlijks bij benadering € 26,5 miljoen beschikbaar heeft, waarvan ongeveer € 7,8 miljoen gereserveerd is voor de uitvoering van PAS-herstelmaatregelen. Voor de eerste beheerplanperioden van 6 jaar komt dit neer op totaal € 46,8 miljoen. Dit houdt in dat er voldoende financiële dekking is voor de uitvoeringskosten die geraamd zijn op € 46 miljoen.*

De beheeropgave, zoals gedefinieerd in het Natuurakkoord, heeft betrekking op het reguliere natuurbeheer binnen de EHS, de PAS-herstelmaatregelen, het fauna-beheer en functiewijziging van landbouwgronden tot natuur. In afwijking van het Natuurakkoord heeft het kabinet-Rutte II besloten om het (agrarisch) natuurbeheer buiten de EHS weer onder te brengen bij de provincies, nadat is gebleken dat het niet mogelijk was om dit onderdeel te financieren vanuit pijler 1 van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). Het komt erop neer dat Europese middelen voor het (agrarisch) natuurbeheer opnieuw ter beschikking zullen komen via pijler 2 van het Europese landbouwbeleid.

De Rekenkamer heeft een overzicht opgesteld van de middelen waarover de provincie na 2014 naar verwachting kan beschikken voor de uitvoering van de beheeropgave. De Rijksmiddelen zullen opgenomen worden in het Provinciefonds

<sup>67</sup> Royal Haskoning, *Onderbouwing beleidskader ammoniak Drenthe: een verkenning van streef- en drempelwaarden*, in opdracht van de provincie Drenthe, Groningen 19 oktober 2009.

<sup>68</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS 'Programmatiese Aanpak Stikstof (PAS)', kenmerk 23/3.2/2013004020. Assen, 5 juni 2013.

waarna het de provincie vrij staat hoe zij deze middelen wil verdelen over de verschillende onderdelen van het natuurbeheer. Het overzicht, zoals opgenomen in tabel 3.5, is gebaseerd op de middelen die het Rijk vanaf 2014 jaarlijks beschikbaar stelt en de eigen bijdrage van de provincie Drenthe. De Rijksbijdrage is gebaseerd op de verdeling die de commissie-Jansen 1 en 2 heeft aangebracht over de provincies en de verschillende onderdelen van de beheeropgave (zie bijlage 4).<sup>69</sup>

Hieronder zijn de verschillende onderdelen van de beheeropgave kort toegelicht.

- Onder natuurbeheer vallen de beheersubsidies die in het kader van SNL worden verstrekt aan de TBO's, inclusief SBB, en particuliere natuurbeheerders. Het betreft zowel het natuurbeheer binnen als buiten de EHS en het specifieke beheer voor beschermde soorten. Ook de uitvoeringskosten van de SNL-regeling en de monitoring moeten hieruit betaald worden.
- De PAS-herstelmaatregelen zijn bedoeld om de milieucondities in Natura2000-gebieden zodanig te verbeteren dat er zicht komt op een goede staat van instandhouding. De kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de PAS en monitoring vallen eveneens hieronder. De bijdrage van het ministerie van I&M, die betrekking heeft op het herstel van hydrologie, is eveneens bedoeld om de milieucondities te verbeteren.
- Het faunabeheer betreft het vergoeden van schade aan landbouwgewassen veroorzaakt door wild, inclusief de uitvoeringskosten. Ook het ganzenbeheer valt hieronder.
- Onder het agrarisch natuurbeheer valt zowel het agrarisch natuurbeheer van landbouwgronden binnen als buiten de EHS. De inzet is dat de toegekende Rijksbijdrage wordt ingezet als EU-cofinanciering en dat het bedrag nog wordt verdubbeld als bekend is hoeveel EU-middelen vanuit pijler 2 van het GLB beschikbaar komen.
- Tot slot stelt het Rijk nog middelen beschikbaar voor de overdracht van de gedecentraliseerde taken en de uitvoering van de nieuwe Natuurwet.
- Met het Natuurakkoord zijn een flink aantal Rijkstaken vervallen, waaronder nationale parken en landschappen. De provincie heeft besloten om zelf middelen beschikbaar te stellen voor een aantal nationale parken.

---

<sup>69</sup> In verband met Rijksbezuinigingen is besloten voor de jaren 2014 en 2015 100 miljoen minder beschikbaar te stellen, maar in de twee jaren daarna dit zal worden gecompenseerd door 100 miljoen extra uit te keren.

**Tabel 3.5** Indicatief overzicht van de financiële middelen waar de provincie Drenthe vanaf 2014 jaarlijks kan beschikken voor de uitvoering van de beheeropgave, inclusief PAS. In het overzicht is onderscheid gemaakt in de Rijksbijdrage (commissie-Jansen 1 en 2) en de eigen bijdrage. Bedragen betreffen een veelvoud van 1 miljoen euro.

	Jansen 1	Jansen 2	Eigen bijdrage	Totaal
Regulier natuurbeheer	7,97	0,88	6,35	15,20
PAS-herstelmaatregelen	2,08	5,75	–	7,83
Hydrologie I&M	–	0,94	–	0,94
Faunabeheer incl ganzenbeheer	0,20	0,22	–	0,42
Agrarisch natuurbeheer incl. weidevogelbeheer	–	1,29	–	1,29
Uitvoering Natuurwet	–	0,27	–	0,27
Nationale parken en landschappen	–	–	0,55	0,55
<b>Totaal</b>	<b>10,25</b>	<b>9,35</b>	<b>6,90</b>	<b>26,50</b>

De indicatieve berekening van de Rekenkamer komt uit op een bedrag van € 26,5 miljoen dat jaarlijks beschikbaar is voor de uitvoering van de beheeropgave (zie tabel 3.5). Hiervan is jaarlijks ongeveer € 7,8 miljoen gereserveerd voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar komt dit neer op totaal € 46,8 miljoen. De Rekenkamer constateert dat voor deze periode voldoende financiële dekking is voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen waarvan de kosten voorlopig zijn geraamd zijn op € 45,9 miljoen.

### 3.6

## Informereren en besluitvorming PS

*PS zijn verschillende keren per brief door GS geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de invoering van de PAS en het afgeven van NBwet-vergunningen. GS hebben aangegeven dat PS in het voorjaar van 2014 een besluit moeten nemen of zij al dan niet akkoord gaan met de PAS. Daarnaast dient een provinciale stikstofverordening te worden opgesteld met onder andere regels voor het toedelen van de ontwikkelingsruimte. PS zullen deze verordening moeten vaststellen.*

Op 16 november 2011 zijn PS per brief geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van het vaststellen van de aanwijzingsbesluiten, het opstellen van de beheerplannen en de PAS-herstelmaatregelen.<sup>70</sup> GS melden dat definitieve aanwijzing van de meeste Drentse Natura2000-gebieden en het opstellen van de beheerplannen vertraging oploopt als gevolg van de stikstofproblematiek. Verder wordt opgemerkt dat door het Natuurakkoord de provincie verantwoordelijk wordt voor alle 14 beheerplannen, inclusief die waarvoor het voortouw ligt bij DLG (Elperstroom, Bargerveen, Drentsche Aa en Drents-Friese Wold). Daarnaast

<sup>70</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Voortgang Natura2000-Beheerplannen', kenmerk 46/3.2/2011009370, Assen 16 november 2011.

verwachten GS dat door het nemen van herstelmaatregelen in de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden verdere achteruitgang kan worden voorkomen en er weer ruimte is voor agrarische en industriële bedrijvigheid.

Op 5 juni 2013 zijn PS geïnformeerd over de stand van zaken, de planning en de besluitvorming ten aanzien van de PAS en het gevoerde interim stikstofbeleid.<sup>71</sup> GS geven aan dat naar alle waarschijnlijkheid een provinciale stikstofverordening nodig is om de toedeling van de ontwikkelingsruimte te regelen. Verder geven GS aan dat PS een besluit moeten nemen over de PAS. Het gaat hierbij over de toezegging om de benodigde middelen voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen beschikbaar te stellen en erop toe te zien dat de maatregelen tijdig worden uitgevoerd.

Op 7 november 2013 zijn PS per brief geïnformeerd over het opschorten van de NBwet-vergunningverlening.<sup>72</sup> GS geven aan dat in overleg met de Groenmanifest-partners is besloten tot opschorting tot 1 februari 2014. De bedoeling is om in de periode tot 1 februari te komen tot een aanpassing van het toetsingskader, dat nog steeds kan rekenen op een breed draagvlak.

In oktober 2013 is besloten om de invoering van de PAS opnieuw uit te stellen, namelijk naar medio 2014.<sup>73</sup> Voordat definitieve vaststelling kan plaatsvinden, moeten zowel betrokken ministeries als provincies hun instemming verlenen. Volgens de oorspronkelijke planning zouden PS een besluit moeten nemen over de PAS en zouden provincies een provinciale stikstofverordening moeten opstellen waarin onder andere de toedeling van de ontwikkelingsruimte wordt geregeld. Begin 2014 heeft de provincie aangegeven dat het wellicht voldoende is dat GS instemmen met de PAS en dat ten aanzien van de verdeling van de ontwikkelingsruimte beleidsregels kunnen volstaan die door GS kunnen worden vastgesteld.<sup>74</sup>

### 3.7

#### Deelconclusie

Volgens de NBwet had de PAS uiterlijk in maart 2012 in werking moeten treden. De Rekenkamer concludeert dat het Rijk en de provincies hierin niet zijn geslaagd. Doordat eind 2013 de planning opnieuw is verschoven, namelijk naar medio 2014, zal de invoering van de PAS ruim 2 jaar later plaatsvinden dan wettelijk vastgelegd. Volgens de provincies zijn belangrijke vertragende factoren: het complexe karakter van het vraagstuk, de vragen over de juridische houdbaarheid, de vele betrokken partijen en de onzekerheid over de financiering van de PAS-maatregelen. Eind 2013 waren verschillende onderdelen van de PAS, waaronder het toedelen van de ontwikkelingsruimte, nog steeds niet afgerond

<sup>71</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Programmatie Aanpak Stikstof (PAS)', kenmerk 23/3.2/2013004020. Assen, 5 juni 2013.

<sup>72</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Opschorten vergunningverlening Natuurbeschermingswet op basis van Beleidsregel Groenmanifest 2012', Assen 7 november 2013.

<sup>73</sup> Ministerie van Economische zaken, brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Voorgang Programmatie Aanpak', Den Haag 30 oktober 2013.

<sup>74</sup> Reactie van de provincie op de Nota van bevindingen, 13 januari 2014.



Totdat de PAS definitief in werking treedt, voert de provincie Drenthe een eigen interimbeleid om de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te reguleren. De provincie heeft tot medio 2013 aan ruim 300 agrarische bedrijven een NBwet-vergunning verleend. In oktober 2013 hebben GS besloten om de vergunningverlening op te schorten tot 1 februari 2014. De provincie voert als redenen aan dat het interim-beleid een potentiële verdubbeling van agrarische bedrijven mogelijk maakt en een risico vormt voor het succesvol toepassen van de PAS vanaf 2014. Volgens de Rekenkamer wil de provincie voorkomen dat beschikbare ontwikkelingsruimte grotendeels is weggeven voordat de PAS in werking is getreden. De Rekenkamer stelt vast dat er nog een ander belangrijk probleem is, namelijk dat veel veebedrijven hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen, de zogenoemde interim-uitbreiders. Hierdoor is een situatie ontstaan van rechtsongelijkheid en gedogen. De inschatting van de provincie is dat het om ongeveer 1.000 agrarische bedrijven gaat.

Het doel van de PAS is om de milieukwaliteit in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden te verbeteren door aan de ene kant met emissiebeperkende maatregelen de stikstofdepositie te verminderen en aan de andere kant in deze gebieden PAS-herstelmaatregelen uit te voeren. De provincie Drenthe heeft voor 11 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden herstelmaatregelen opgesteld en in 2013 ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ voor opname in de landelijke PAS. De kosten van deze maatregelen zijn voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar door de provincie voorlopig geraamd op € 46 miljoen. De Rekenkamer heeft berekend dat de provincie voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar kan beschikken over ongeveer € 47 miljoen om deze maatregelen uit te voeren. Dit houdt in dat kosten en beschikbare financiële middelen met elkaar in evenwicht zijn.

De Rekenkamer constateert verder dat in 2030 in de meeste stikstofgevoelige Natura2000-gebieden de stikstofdepositie naar verwachting nog ruimschoots boven de meest kritische depositiewaarde zal liggen. Het probleem van een te hoge depositie zal in 2030 niet zijn opgelost, temeer omdat een deel van de verwachte daling weer teniet zal worden gedaan door het uitgeven van ontwikkelingsruimte. Volgens de Rekenkamer is hierdoor de kans groot dat na 2030 opnieuw PAS-herstelmaatregelen nodig zijn om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Hierdoor krijgen deze maatregelen een structureel karakter en behoren ze tot het reguliere beheer. Voor de Drentse stikstofgevoelige Natura2000-gebieden is de verwachting dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten te voldoen.



# Natura2000-gebieden

---

4

# Natura2000-gebieden

## 4.1

### Inleiding

Bijna de helft van de EHS op het vaste land bestaat uit Natura2000-gebieden die deel uitmaken van het Europese natuurnetwerk. Voor deze gebieden dienen aanwijzingsbesluiten te worden genomen en moet een beheerplan worden opgesteld waarin staat beschreven welke maatregelen noodzakelijk zijn om de natuurdoelen te realiseren (goede staat van instandhouding). Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken van het aanwijzen van de 14 Drentse Natura2000-gebieden, en het opstellen en de inhoud van de beheerplannen. De Rekenkamer heeft 4 gebieden meer in detail bekeken, namelijk: Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Elperstroomgebied, Fochteloërveen en Norgerholt. Voor deze gebieden is onderzocht wat er in het concept-beheerplan was opgenomen ten aanzien van de ontwikkel- en de beheeropgave. Tevens zijn deze gebieden bezocht en zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van TBO's over het gevoerde beheer en de maatregelen die genomen moeten worden om de gewenste natuurkwaliteit te bereiken.

## 4.2

### Aanwijzing

*Definitieve aanwijzing van Natura 2000-gebieden had binnen 6 jaar na vaststelling van de communautaire lijst moeten plaatsvinden, dat wil zeggen uiterlijk in 2010. Dit is niet gelukt. Voor 12 van de 14 Drentse Natura2000-gebieden heeft definitieve vaststelling na 2010 plaatsgevonden. Verder blijkt dat er gemiddeld 4,8 jaar is verstreken tussen het ontwerpbesluit en het definitieve aanwijzingsbesluit. Een belangrijke oorzaak van de vertraging is dat voor verscheidene gebieden is afgesproken eerst inzicht te krijgen in de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen alvorens over te gaan tot definitieve aanwijzing (koppelingsafpraak).*

Het ministerie van EZ is bevoegd gezag voor het aanwijzen van gebieden met de Natura2000-status.<sup>75</sup> GS hebben de gebieden ingediend bij het ministerie en adviseren de minister over de aanwijzing. Aanwijzing vindt plaats op ecologische gronden. Het aanwijzingsbesluit moet een motivering voor aanwijzing bevatten, een begrenzing van het gebied en een omschrijving van de natuurdoelen. Het kan daarbij zowel om planten- en diersoorten als habitats (leefgebieden of levensgemeenschappen) gaan. In het aanwijzingsbesluit wordt ook vermeld of een behoud- of verbeterdoelstelling van toepassing is voor die soorten en habitats. Eerst wordt een ontwerp-aanwijzingsbesluit genomen, waarna zienswijzen ingediend kunnen worden. Daarna volgt een definitief aanwijzingsbesluit.

---

<sup>75</sup> Aanwijzing vindt plaats op basis van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998.

Op Europees niveau is bepaald dat binnen 6 jaar na vaststelling van de communautaire lijst de Natura2000-gebieden definitief moeten zijn aangewezen.<sup>76</sup> De communautaire lijst is in december 2004 door de Europese Commissie vastgesteld.<sup>77</sup> De aanwijzingsbesluiten zijn door de minister in tranches genomen. Hiervan zijn de meeste na 2010 genomen. In oktober 2013 was voor 164 van de 166 Natura2000-gebieden in Nederland een definitief aanwijzingsbesluit vastgesteld. Het Rijk is er niet in geslaagd om gezamenlijk met de provincies binnen 6 jaar de aanwijzingsbesluiten voor alle gebieden definitief te maken.

### **Koppelingsafspraken**

Een belangrijke reden waarom het proces tot definitieve vaststelling lang heeft geduurd is dat provincies en Rijk voor veel Natura2000-gebieden hebben afgesproken om de aanwijzings- en beheerplanprocedure te koppelen. De reden voor deze zogenoemde koppelingsafpraak is dat provincies eerst meer inzicht wilden hebben in het draagvlak en in de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelen en de betaalbaarheid van de maatregelen die nodig zijn om deze doelen te realiseren. Begin 2008 heeft de toenmalige minister van LNV aan GS van de provincies toegezegd om op basis van concept Natura2000-beheerplannen eerst te beoordelen of de gestelde doelen haalbaar en begrenzingen correct zijn alvorens de aanwijzingsbesluiten definitief te maken.<sup>78</sup> Dit bood de mogelijkheid om aanpassingen door te voeren in de concept-aanwijzingsbesluiten.

---

<sup>76</sup> Artikel 4.4 van de Habitatrictlijn.

<sup>77</sup> Beschikking 2004/813/EG van 7 december 2004, Pb EU 2004, L 387. In december 2004 stelde de Europese Commissie voor de Atlantische biogeografische regio (waaronder Nederland valt) de 'communautaire lijst' als bedoeld in artikel 4 lid 2 van de Habitatrictlijn (92/43/EEG) vast. De lijst is samengesteld uit de bijdragen die de lidstaten in de regio op basis van de verplichting in artikel 4 lid 1 van de Habitatrictlijn hebben geleverd. Samen maken ze deel uit van het Europese netwerk van beschermde habitatgebieden en soorten, Natura 2000. De Nederlandse bijdrage (die al in juli 2003 was goedgekeurd) bestond uit 141 habitatgebieden.

<sup>78</sup> Er wordt soms ook gesproken van *omkering* en *omkeringsgebieden*.

**Tabel 4.1** De Natura2000-gebieden in de provincie Drenthe. Voor deze gebieden is aangegeven wanneer het ontwerp- en het definitieve aanwijzingsbesluit is genomen en hoeveel jaren verstreken zijn tussen deze twee besluiten. Daarnaast is vermeld voor welke gebieden een koppelingsafpraak is gemaakt. De gebieden waarbij de wettelijke termijn van 6 jaar is overschreden zijn in wit aangegeven.

Naam gebied	Datum ontwerp aanwijzingsbesluit <sup>88</sup>	Datum aanwijzingsbesluit (publicatie in Staatscourant)	Koppeling aanwijzingsprocedure met beheerplan procedure	Tijdspanne tussen ontwerp en definitieve aanwijzingsbesluit in jaren
Bargerveen	23 september 2009	4 juni 2013	nee	3,7
Drentsche Aa-gebied	23 september 2009	3 september 2013	nee	3,9
Drents-Friese Wold & Leggelerveld	8 januari 2007	14 maart 2011	nee	4,2
Drouwenezand	8 januari 2007	7 juni 2013	ja	6,3
Dwingelderveld	8 januari 2007	3 september 2013	ja	6,6
Elperstroomgebied	8 januari 2007	4 januari 2010	nee	2,9
Fochteloerveen	8 januari 2007	4 juni 2013	ja	6,3
Holtिंगerveld	8 januari 2007	7 mei 2013	ja	6,3
Leekstermeergebied	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2
Mantingerbos	8 januari 2007	7 mei 2013	ja	6,3
Mantingerzand	8 januari 2007	7 mei 2013	ja	6,3
Norgerholt	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2
Witterveld	8 januari 2007	10 september 2009	nee	2,7
Zuidlaardermeergebied	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2

### **Stand van zaken aanwijzing Natura2000-gebieden Drenthe**

In de provincie Drenthe zijn 14 gebieden aangewezen als Natura2000-gebied. In tabel 4.1 is voor deze gebieden vermeld wanneer het ontwerp- en het definitieve aanwijzingsbesluit zijn vastgesteld en hoeveel tijd er tussen deze twee besluiten is verstreken. Daarnaast is aangegeven voor welke gebieden in de provincie Drenthe een koppelingsafpraak is gemaakt; het gaat om 9 van de 14 gebieden. De gebieden die na de termijn van 6 jaar na vaststelling van de communautaire lijst, dus na 2010 zijn aangewezen, zijn in de tabel wit gearceerd. Van de 14 Natura-2000-gebieden in Drenthe zijn er 12 na 2010 definitief aangewezen.

Voor de Drentse Natura2000-gebieden blijkt dat er gemiddeld genomen 4,8 jaar is verstreken tussen het ontwerpbesluit en het definitieve aanwijzingsbesluit. Verder blijkt dat bij gebieden waarvoor een koppelingsafpraak is gemaakt het gemiddeld genomen langer heeft geduurd voordat de ontwerpbesluiten definitief zijn gemaakt. Voor deze gebieden bedraagt de gemiddelde tijdspanne tussen

ontwerp en definitief besluit 5,6 jaar, terwijl voor gebieden zonder koppelingsafpraak het gemiddelde uitkomt op 3,5 jaar. De Rekenkamer constateert dat door de koppelingsafpraak het gemiddeld twee jaar langer geduurd heeft voordat het aanwijzingsbesluit definitief is gemaakt. De provincie Drenthe geeft aan dat de koppelingsafpraak gold tot uiterlijk september 2009. Daarna had volgens de provincie het Rijk de aanwijzingsbesluiten definitief kunnen maken, maar dat is voor veel gebieden niet gebeurd.<sup>79</sup>

## 4.3

### Beheerplannen: proces

*Van de 14 Drentsche Natura2000-gebieden gold voor 12 gebieden dat het beheerplan zich in oktober 2013 nog in de conceptfase bevond. Bij 2 gebieden was de wettelijke termijn van 3 jaar, waarbinnen het plan gereed moet zijn, inmiddels verstreken. Doordat het aanwijzen en het beheerplanproces lang duurt, laat de uitvoering van maatregelen die nodig zijn om de natuurkwaliteit te verbeteren eveneens lang op zich wachten. Daarnaast blijft het voor veel gebruikers van het gebied onzeker of bestaande activiteiten ongewijzigd gecontinueerd kunnen worden. Een mogelijk voordeel is dat het langdurige proces heeft bijgedragen aan een zorgvuldige totstandkoming van de beheerplannen en aan een breed draagvlak voor de maatregelen.*

#### Vaststellingsprocedure Natura2000-beheerplan

Voor ieder Natura2000-gebied moet binnen drie jaar na het aanwijzingsbesluit een beheerplan worden vastgesteld.<sup>80</sup> Vaststelling gebeurt door GS voor de gebieden waar de provincie bevoegd gezag is.<sup>81</sup> Dit geldt voor alle Natura2000-gebieden met uitzondering van de gebieden die in de Rijkswateren liggen, zoals de Waddenzee en de Noordzeekustzone.<sup>82</sup> In het Natuurakkoord is namelijk afgesproken dat in het kader van de decentralisatie de provincies eveneens de bevoegdheid krijgen om voor de Natura2000-gebieden die (grotendeels) bij Staatsbosbeheer in beheer zijn, het beheerplan vast te stellen en in het verlengde daarvan verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Om te zorgen voor draagvlak worden belanghebbenden betrokken bij het opstellen van het beheerplan. Een Natura2000-beheerplan doorloopt 4 fasen: die van concept, eindconcept, ontwerp en definitief beheerplan. In een concept-beheerplan zijn de vereiste onderdelen grotendeels uitgewerkt, maar dient op één of meer punten, bijvoorbeeld financiering van maatregelen, nog een bestuurlijk besluit te worden genomen. Een ontwerp-beheerplan is door GS goedgekeurd om de inspraak in te gaan, inclusief de formele instemming van de betrokken bevoegde gezagen.<sup>83</sup> Eind 2013 was de stand van zaken in Nederland dat er slechts voor enkele gebieden een definitief beheerplan was vastgesteld. Voor verreweg de meeste gebieden bevond het beheerplan zich nog in de concept- of ontwerp-fase.<sup>84</sup>

<sup>79</sup> Ministerie van LNV, brief met als onderwerp 'Aanwijzingsprocedure Natura 2000' (TRC 2008/864), Den Haag 20 februari 2008.

<sup>80</sup> Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a.

<sup>81</sup> Voor de Rijkswateren is de Minister van EZ het bevoegd gezag.

<sup>82</sup> Voor de Rijkswateren is de Minister van EZ het bevoegd gezag.

<sup>83</sup> 14e voortgangsrapportage beheerplannen, aanbiedingsnota Regiegroep N2000 en PAS, op [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl), geraadpleegd september 2013.

<sup>84</sup> Regiegroep N2000 en PAS. Beheerplanprocessen Natura2000. Voortgangsrapportage nr. 14, 26 oktober 2012.

### **Stand van zaken vaststelling Natura2000-beheerplannen Drenthe**

In december 2007 hebben GS van de provincie Drenthe de *Startnotitie opstellen Natura 2000-beheerplannen* vastgesteld. Daarin is gekozen voor een provinciale organisatiestructuur met een bestuurlijke stuurgroep van LNV en provincie en een provinciale projectgroep. Per gebied functioneert een gebiedsgroep, eventueel aangevuld met een klankbordgroep, om het opstellen van het beheerplan te begeleiden. Na het besluit tot omkering van de procedure is in maart 2008 besloten tot het versneld opstellen van de beheerplannen voor de 8 gebieden waarbij de provincie Drenthe het voortouw heeft. Vanwege de omvang van het project en de beperkte eigen capaciteit is besloten het opstellen van de beheerplannen uit te besteden. In de loop der tijd bleek dat een en ander meer tijd vergde dan verwacht en is een versnelling doorgevoerd in het schrijven van de plannen. Het gevolg hiervan was dat de concept-beheerplannen geen bestuurlijk afstemmings- en vaststellingstraject hebben doorlopen.<sup>85</sup>

In tabel 4.2 is voor de Natura2000-gebieden in Drenthe aangegeven wanneer het definitieve aanwijzingsbesluit is genomen en in welke fase (concept, ontwerp, definitief) het beheerplan zich bevond in oktober 2013. Van de 14 Drentse Natura2000-gebieden hadden 2 beheerplannen de status van *ontwerp*; de overige beheerplannen bevonden zich nog in de conceptfase. Tevens is voor de gebieden aangegeven hoeveel tijd er in oktober 2013 was verstreken sinds de definitieve aanwijzing. Het blijkt dat eind 2013 voor 2 gebieden de wettelijke termijn van 3 jaar, waarbinnen het beheerplan moet zijn vastgesteld, inmiddels was overschreden (wit en paars gearceerd). Het gaat om het Elperstroomgebied en Witterveld. Voor het Elperstroomgebied geldt tevens een *sense of urgency* (paars gearceerd). Dit houdt in dat er in dit gebied uiterlijk vóór 2015 maatregelen moeten worden genomen om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. De Rekenkamer merkt daarbij overigens op dat de vertraging bij de totstandkoming van de beheerplannen niet betekent dat er geen maatregelen zijn genomen om de *sense of urgency* op te heffen (zie paragraaf 4.4).

Dat het beheerplanproces moeizaam verloopt heeft volgens de provincie verschillende oorzaken: de Rijksbezuinigingen waardoor het onduidelijk is of er voldoende middelen zijn om maatregelen uit te voeren, de aanzienlijke vertraging die is ontstaan bij het vaststellen van de PAS-herstelmaatregelen, onvoldoende kennis van de hydrologische omstandigheden in gebieden en onduidelijkheid over de omvang van te nemen herstel- en inrichtingsmaatregelen en de hiermee samenhangende kosten.

---

<sup>85</sup> Beheerplannen Natura2000, Provincie Drenthe 2009, Notitie op hoofdlijnen versie 18 augustus 2009.

**Tabel 4.2** Voor de 14 Drentse Natura2000-gebieden is aangegeven in welke fase het beheerplan zich bevond in oktober 2013, hoe lang het beheerplanproces heeft geduurd en of er een overschrijding is van de wettelijke termijn van 3 jaar (paars en wit gearceerde gebieden). Voor de witte gebieden geldt een sense of urgency. Daarnaast is aangegeven wie het voortouw heeft bij het opstellen van het beheerplan.

Naam gebied	Datum aanwijzingsbesluit	Status beheerplan 2013	Tijdsduur tussen aanwijzingsbesluit en okt 2013 (maanden)	Sense of urgency	Voortouw opstellen beheerplan
Bargerveen	4 juni 2013	concept	3	ja	DLG - Regio Noord
Drentsche Aa-gebied	3 september 2013	concept	1	ja	DLG - Regio Noord
Drents-Friese Wold & Leggelerveld	14 maart 2011	concept	30	nee	DLG - Regio Noord
Drouwenezand	7 mei 2013	concept	4	nee	Provincie Drenthe
Dwingelderveld	3 september 2013	concept	1	nee	Provincie Drenthe
Elperstroomgebied	4 januari 2010	<b>ontwerp</b>	44	ja	DLG - Regio Noord
Fochteloerveen	4 juni 2013	concept	3	ja	DLG - Regio Noord
Holtिंगerveld	7 mei 2013	concept	4	nee	Provincie Drenthe
Leekstermeergebied	14 maart 2011	concept	30	nee	Provincie Drenthe
Mantingerbos	7 mei 2013	concept	4	nee	Provincie Drenthe
Mantingerzand	7 mei 2013	concept	4	nee	Provincie Drenthe
Norgerholt	14 maart 2011	<b>ontwerp</b>	30	nee	Provincie Drenthe
Witterveld	10 september 2009	concept	48	nee	Ministerie van Defensie
Zuidlaardermeer-gebied	14 maart 2011	concept	30	nee	Provincie Groningen

De Rekenkamer merkt op dat een mogelijk gevolg van het langdurige beheerplanproces is dat het hierdoor ook lang duurt voordat maatregelen in uitvoering komen. Met name voor de sense of urgency gebieden kan dit aanzienlijke gevolgen hebben doordat de kans bestaat op onherstelbare schade aan flora en fauna, maar ook voor de gebieden waar dit niet geldt zal het langer duren voordat de goede staat van instandhouding zal zijn bereikt. Hierbij dient als kanttekening dat in sommige gebieden in het kader van de uitvoering van andere plannen, bijvoorbeeld landinrichtingsplannen, kwaliteitsverbeterende maatregelen worden genomen. Een ander nadeel van het langdurige proces is dat gebruikers van het gebied niet zeker weten of zij hun activiteiten in het gebied ongewijzigd kunnen voortzetten of dat zij te maken krijgen met restricties en/of een vergunningplicht. Een mogelijk positief effect van het langdurige proces is dat er veel tijd is besteed aan de inhoud van de beheerplannen en aan het afstemmen van maatregelen, zodat er een breed draagvlak is voor het uitvoeren van deze de maatregelen.

*In de Natura2000-beheerplannen is een veelheid aan categorieën maatregelen in omloop, waardoor er geen eenduidige verdeling is van kosten, financiering en verantwoordelijkheden. Daarnaast bevatten de beheerplannen geen totaaloverzicht van alle maatregelen en kosten. Zo zijn de kosten van het reguliere beheer en de eenmalige investeringskosten die verbonden zijn aan het verwerven van gronden niet standaard in de plannen opgenomen. Verder was voor de sense of urgency gebieden in de concept-beheerplannen niet aangegeven of de maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te heffen al dan niet zijn uitgevoerd en effect hebben gehad.*

De Rekenkamer heeft voor 4 gebieden (Norgerholt, Fochteloërveen, Drents-Friese Wold & Leggelderveld en Elperstroomgebied) onderzocht wat er in het concept-beheerplan was opgenomen ten aanzien van de ontwikkel- en de beheeropgave. Ook zijn deze gebieden bezocht en zijn de terreinbeherende organisaties geïnterviewd. Een samenvatting van de projectstudies die de Rekenkamer heeft opgesteld is opgenomen in bijlage 5. Ook in de provincies Groningen en Fryslân zijn 4 gebieden nader bekeken, waaronder de provinciegrensoverschrijdende gebieden Drentsche Aa, Zuidlaardermeergebied, Fochteloërveen en Drents-Friese Wold.

### **Inhoud Natura2000-beheerplannen**

Het ministerie van LNV heeft in 2005 een handreiking opgesteld met de eisen waaraan een Natura2000-beheerplan moet voldoen.<sup>86</sup> Naast een beschrijving van de natuurwaarden moet voor de instandhoudingsdoelstellingen die in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen worden aangegeven of de leefomstandigheden goed zijn of dat deze te wensen over laten (*staat van instandhouding*). Als dit laatste het geval is, moeten instandhoudingsmaatregelen worden genomen. Voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden moet in het beheerplan zijn aangegeven welke PAS-herstelmaatregelen worden genomen om de kwaliteit van het gebied te verbeteren. Zowel de instandhoudingsmaatregelen als de PAS-herstelmaatregelen moeten in het beheerplan worden benoemd qua omvang en kosten. Er moet een uitvoeringsprogramma worden opgesteld waarbij is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de financiering en de uitvoering en wanneer uitvoering zal plaatsvinden. Ook dient te worden aangegeven wat de gevolgen zijn van deze maatregelen op economisch, sociaal en cultureel gebied.

Verder dient het beheerplan een overzicht te bevatten van de bestaande activiteiten in en rond het gebied en het effect daarvan op de instandhoudingsdoelstellingen. Naast een effectanalyse van iedere activiteit afzonderlijk moet eveneens een cumulatietoets worden uitgevoerd. Tevens dient te worden aangegeven welke activiteiten vergunningplichtig zijn.<sup>87</sup> Tot slot moet worden aangegeven op welke wijze de voortgang van de uitvoering van maatregelen zal worden gevolgd en hoe de monitoring van doelen zal plaatsvinden. Het beheerplan heeft een geldigheidsduur van 6 jaar, waarna een herziening plaatsvindt.

<sup>86</sup> Ministerie van LNV, *Handreiking Beheerplannen Natura2000-gebieden*, Den Haag september 2005.

<sup>87</sup> Als er geen significant effect is betekent dit dat de activiteiten zonder een NB-wetvergunning kunnen worden voortgezet. Met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet op 31 maart 2010 is hierin verandering gekomen. Hierin is vastgelegd dat voor alle bestaande activiteiten voor 31 maart 2010 geen NB-wetvergunning nodig is. Wel kan het bevoegd gezag passende (mitigerende) maatregelen voorschrijven om negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen te verminderen. Deze dienen te worden opgenomen in het beheerplan. Voor projecten en activiteiten na 31 maart 2010 geldt nog wel een vergunningplicht, tenzij de activiteiten in het beheerplan zijn vrijgesteld.



### **Categorisering en financiering van maatregelen**

Bij het bestuderen van de inhoud van de concept-beheerplannen is het de Rekenkamer opgevallen dat er verschillende categorieën maatregelen zijn onderscheiden. In intermezzo 4.1 is een overzicht gegeven van de categorieën die de Rekenkamer heeft aangetroffen in de concept-beheerplannen. Doordat de categorisering van maatregelen niet eenduidig is en in veel gevallen een grote overlap tussen categorieën bestaat, is het voor buitenstaanders lastig te volgen hoe de indeling van maatregelen heeft plaatsgevonden.

#### **Intermezzo 4.1 Categorieën maatregelen**

*In de Natura2000-beheerplannen van de drie Noordelijke provincies zijn maatregelen beschreven die gerelateerd zijn aan het reguliere beheer, aan het verbeteren van de hydrologische omstandigheden of het verminderen van de negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie (PAS-herstelmaatregelen). Het doel van deze instandhoudingsmaatregelen is om de natuurkwaliteit te verbeteren. Het gaat hierbij om maatregelen als maaien, plaggen, begrazen, verhogen grondwaterstanden of het wijzigen van oppervlaktewaterpeilen. Het blijkt dat deze maatregelen in de beheerplannen niet eenduidig zijn gecategoriseerd. De Rekenkamer registreerde de volgende categorieën:*

- instandhoudingsmaatregelen
- hydrologische maatregelen
- beheermaatregelen
- beheersmaatregelen
- effectgerichte maatregelen
- PAS-maatregelen
- Natura2000-maatregelen
- (ecologische) herstelmaatregelen
- inrichtingsmaatregelen
- herinrichtingsmaatregelen
- sense of urgency-maatregelen
- aanvullende maatregelen
- preventieve maatregelen
- passende maatregelen
- lokale maatregelen
- regionale maatregelen
- KRW-maatregelen
- TOP-maatregelen
- overige omvangrijke maatregelen
- compenserende maatregelen
- langetermijn maatregelen
- mitigerende/mitigatie maatregelen
- innovatieve maatregelen
- beleidsmaatregelen
- gebiedsspecifieke maatregelen

De Rekenkamer stelt vast dat de categorisering van maatregelen niet zonder belang is. Door een andere indeling kan namelijk een beroep worden gedaan op andere financieringsstromen. Dit speelt vooral bij de PAS-herstelmaatregelen, waarbij lang niet altijd duidelijk is of deze maatregelen aanvullend zijn op het reguliere beheer of in feite toebehoren aan het reguliere beheer. Zo kan bijvoorbeeld

plaggen vallen onder regulier beheer en wordt dan gefinancierd vanuit het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL-subsidie), maar in de beheerplannen is deze maatregel veelal benoemd als PAS-herstelmaatregel. In dit geval vindt financiering plaats vanuit de PAS-middelen. Het gevaar hiervan is dat de kosten van het reguliere beheer ogenschijnlijk verminderen, terwijl in werkelijkheid deze kosten op hetzelfde niveau blijven. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat in 2030 naar verwachting in de meeste stikstofgevoelige Natura2000-gebieden de stikstofdepositie nog ver boven de meest kritische depositiewaarde zal liggen. Dit houdt in dat na 2030 naar alle waarschijnlijkheid opnieuw PAS-herstelmaatregelen moeten worden uitgevoerd om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Daarmee krijgen deze maatregelen een structureel karakter en behoren ze in feite toe tot het reguliere beheer. Een voorbeeld hiervan is het Fochteloërveen (zie intermezzo 4.2).

#### **Intermezzo 4.2 Voorbeelden van categoriseren en financieren van maatregelen**

##### **FOCHTELOËRVEEN**

In het Fochteloërveen worden ondermeer de volgende maatregelen getroffen: plaggen (o.a. randzone vennen), inzet drukbegrazing, vrijstellen heide/verwijderen van bos, maaien, jaarlijks opslag van bomen op kade verwijderen. Deze maatregelen zijn vooral bedoeld om de negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie en te lage grondwaterstanden tegen te gaan. Deze maatregelen vallen volgens het concept Natura2000-beheerplan van juni 2009 onder aanvullende maatregelen en niet onder het reguliere beheer. Financiering van het reguliere beheer vindt plaats via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL-subsidie). Doordat deze maatregelen grotendeels zijn opgevoerd als PAS-herstelmaatregelen vindt nu financiering plaats vanuit de PAS-middelen, waardoor de kosten van het reguliere beheer ogenschijnlijk afnemen. Een voorlopige kostenraming van deze PAS-herstelmaatregelen komt uit op ongeveer € 7,5 miljoen (zie tabel 3.1 van dit rapport). De verwachting is dat in 2030 de stikstofdepositie in het Fochteloërveen nog ruimschoots de kdw zal overschrijden. De aanvullende maatregelen die nu opgevoerd zijn als PAS-herstelmaatregelen krijgen hierdoor een structureel karakter, waardoor op de lange termijn opnieuw financiering vanuit het reguliere beheer moet plaatsvinden.

##### **DRENTS-FRIESE WOLD**

In het Drents-Friese Wold worden ondermeer de volgende maatregelen getroffen: begrazing, verwijderen van opslag, plaggen, kappen van bos rondom de vennen. Deze maatregelen vallen volgens het concept-beheerplan van juni 2013 onder het reguliere beheer, maar een belangrijk deel is tevens opgevoerd als PAS-herstelmaatregel. Knelpunten die zich voordoen zijn vooral een gevolg van verdroging en vermessing. Gesteld is dat met name het op orde brengen van de hydrologie veel structurele winst oplevert. De grondwaterstanden in het gebied dalen nog steeds. Hiervoor dienen zowel lokale als regionale maatregelen uitgevoerd te worden. Opgemerkt is dat een complicerende factor hierbij is dat negatieve effecten van verdroging en van stikstofdepositie lastig te scheiden zijn en elkaar vaak versterken. In het concept-beheerplan is dit onderscheid dan ook niet gemaakt. De voorlopige totale kostenraming van de PAS-herstelmaatregelen komt uit op ongeveer € 18 miljoen (zie tabel 3.1 van dit rapport) en dit bedrag komt overeen met de kostenraming van alle instandhoudingsmaatregelen, zoals opgenomen in het concept-beheerplan.

Er is niet alleen een financieel belang verbonden met de categorisering van maatregelen; ook kan op deze manier geschoven worden met de verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering van maatregelen (adressering). Wanneer provincies maatregelen scharen onder de Europese verplichtingen, ligt de eindverantwoordelijkheid daarvoor bij het Rijk en gaan provincies ervan uit dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van deze maatregelen. Daarnaast is in het Natuurakkoord afgesproken dat de hydrologische maatregelen buiten de PAS-opgave vallen. De provincie dient met de waterbeheerder en andere belanghebbenden afspraken te maken over de financiering van deze maatregelen. In de praktijk blijkt dit onderscheid lastig te maken. Hydrologische maatregelen worden vaak geadresseerd als zijnde een PAS-opgave. Een voorbeeld hiervan zijn de maatregelen die voor het Drents-Friese Wold zijn opgesteld (zie intermezzo 4.2). Daarnaast zijn er nog maatregelen die betrekking hebben op onderzoek, monitoring, de ontwikkelopgave (aankoop van gronden en/of functiewijziging) die een verschillende adressering hebben. Wat het verwerven van gronden betreft is in de beheerplannen niet standaard aangegeven welke gronden nog moeten worden verworven of van functie veranderen en welke kosten dit met zich meebrengt.

De Rekenkamer constateert verder dat de concept-beheerplannen niet altijd een totaalbeeld geven van alle maatregelen die in deze gebieden zijn uitgevoerd, in uitvoering zijn of zijn gepland. Hierdoor ontbreekt eveneens een totaaloverzicht van de kosten van alle investeringen in het gebied. Daar komt bij dat door de veelheid aan typen maatregelen en de verschillende adresseringen het lastig is om overzicht te krijgen en te houden. Daarnaast is vaak niet bekend of uitgevoerde maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Door het ontbreken van een totaaloverzicht is niet alleen een onderlinge vergelijking van gebieden nauwelijks mogelijk, maar valt ook moeilijk na te gaan of bij de uitvoering van maatregelen in de Natura2000-gebieden sprake is van een doelmatige en doeltreffende besteding van middelen.

### **Regulier beheer en kosten**

In het Natuurakkoord, maar ook in het Natuurpact, hebben provincies aangegeven zich in te spannen om te besparen op de kosten van het reguliere beheer. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat in de Natura2000-beheerplannen niet standaard een beschrijving van het reguliere beheer is opgenomen en dat de kosten van dit beheer niet zijn benoemd. Het beheerplan is, volgens de Rekenkamer, bij uitstek het platform waar een onderbouwing kan plaatsvinden of de kosten van het benodigde beheer in de toekomst zullen af- dan wel toenemen. Uit gesprekken met medewerkers van TBO's is gebleken dat het geen vanzelfsprekendheid is dat in alle gebieden de kosten voor het reguliere beheer zullen afnemen. Vooral in gebieden waarbij vernatting en het ontwikkelen van blauwgraslanden een belangrijk doelen zijn, is het veelal niet duidelijk of de kosten zullen toe- of afnemen. De Rekenkamer acht het daarom van belang dat bij een herziening van de beheerplannen de kosten van het reguliere beheer, de verwachte toe- of afname van die kosten en mogelijke besparingen in het beheerplan worden opgenomen. In intermezzo 4.3 zijn enkele voorbeelden gegeven die dat belang benadrukken.

### **Intermezzo 4.3 Reguliere beheerkosten**

#### **ELPERSTROOMGEBIED**

*De belangrijkste beheerder van dit gebied, Staatsbosbeheer, heeft in augustus 2013 aangegeven dat zij verwacht dat het gebied zo nat wordt dat het gaat vervenen. Het gebied hoeft dan niet of minder vaak gemaaid te worden en houdt zichzelf in stand, waardoor de kosten kunnen afnemen. De Rekenkamer merkt op dat belangrijke doelen van het gebied gericht zijn op het ontwikkelen van blauwgraslanden en heischrale graslanden. Voor deze habitattypen geldt dat jaarlijks maaien en afvoeren van de vegetatie vereisten zijn om deze habitattypen in stand te houden. Naarmate gebieden natter worden zijn ze minder toegankelijk en dient speciaal materieel te worden ingezet om deze klus te klaren. Doordat een onderbouwing in het concept-beheerplan ontbreekt is daarmee niet duidelijk of de kosten voor het totale gebied zullen af- dan wel toenemen.*

#### **NORGERHOLT**

*In augustus 2013 heeft de Vereniging Natuurmonumenten aangegeven dat het grootste deel van de reguliere beheerkosten in dit gebied het onderhoud betreft rondom de vele wegen die door het gebied lopen. Om de veiligheid van bezoekers van het gebied te kunnen garanderen moet er intensieve boomcontrole plaatsvinden. Ook is er een deel waar agrariërs recht van overpad hebben en waar ze met zwaar materieel rijden. Ook de Norger bosmuur (een bosplant) in de bermen vraagt bescherming. De jaarlijkse kosten van het reguliere beheer liggen tussen de € 8.000,- en € 12.000,-. Natuurmonumenten verwacht dat de reguliere beheerkosten eerder zullen toe- dan afnemen.*

### **Sense of urgency**

Voor 4 Natura2000-gebieden in de provincie Drenthe is vastgesteld dat er sprake is van een sense of urgency: binnen 10 jaar, gerekend vanaf 2005 moeten maatregelen genomen worden om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. De Rekenkamer stelt vast dat in de concept-beheerplannen niet altijd was aangegeven of alle maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te heffen inmiddels zijn uitgevoerd en het gewenste effect hebben gehad. Zo was in het concept-beheerplan van het Fochteloërveen niet aangegeven welke maatregelen noodzakelijk zijn om onherstelbare schade te voorkomen en of deze maatregelen inmiddels zijn uitgevoerd. Voor het Elperstroomgebied was dit wel gebeurd, maar was nog niet duidelijk of de maatregelen het gewenste effect zullen opleveren en dat daarmee de sense of urgency naar verwachting in 2015 zal zijn opgeheven (zie intermezzo 4.4). Gelet op het feit dat er onherstelbare schade aan de flora en fauna kan optreden acht de Rekenkamer het van belang dat in het ontwerp-beheerplan voor deze gebieden wordt aangegeven of de sense of urgency naar verwachting in 2015 zal zijn opgeheven. Is dit niet het geval dan zouden deze gebieden volgens de Rekenkamer in de uitvoering voorrang moeten krijgen.

#### **Intermezzo 4.4 Natura2000-gebieden met een sense of urgency**

##### **FOCHTELOËRVEEN**

In het concept-beheerplan van juni 2009 wordt opgemerkt dat er een sense of urgency is voor Actief hoogveen en Zure vennen. Dit betekent dat voor 2015 maatregelen moeten worden genomen om een onherstelbare situatie te voorkomen. In het beheerplan is niet aangegeven welke maatregelen genomen zullen worden om schade te voorkomen. Wel wordt gesteld dat ten aanzien van de sense of urgency met betrekking tot het Esmeer de eerste stap is: het inzichtelijk maken van de huidige kwaliteit van het Esmeer in relatie tot de functie als slaapplaats voor vogelrichtlijnsoorten. Hieruit zal ook moeten blijken of er een tegenstrijdigheid is met het belang van het Esmeer als slaapplaats voor vogelrichtlijnsoorten waarvoor ook instandhoudingsdoelen gelden. In het concept-beheerplan is vermeld dat het onderzoek voor 2015 dient te worden uitgevoerd en dat aansluitend het Esmeer opgenomen wordt in het monitoringprogramma. Of de sense of urgency in 2015 zal zijn opgeheven, wordt niet vermeld. Gezien het feit dat pas in 2015 het onderzoek wordt uitgevoerd lijkt dit echter niet aannemelijk.

##### **ELPERSTROOMGEBIED: SENSE OF URGENCY**

In het ontwerp-beheerplan van oktober 2013 staat aangegeven dat een sense of urgency geldt voor de kalkmoerassen. Opgemerkt wordt dat binnen 10 jaar maatregelen moeten worden genomen voor het verbeteren van de waterhuishouding om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. De grootste kans voor het herstel bestaat in het versterken van de toestroom van kwelwater uit de diepe ondergrond. Daarvoor moet het hydrologisch systeem – de waterhuishouding – worden hersteld naar de situatie van voor de grote ingrepen in het begin van de vorige eeuw. Het herstel van hoge grondwaterstanden en voldoende kwel in het beekdal zijn noodzakelijk. Ook vermeldt het beheerplan dat het aanbeveling verdient om zo veel mogelijk bos op de oostflank om te zetten naar een lage, kruidachtige vegetatie, omdat de sense of urgency vooral wordt veroorzaakt door gebrek aan kwelwater. Men is van plan de maatregelen te nemen in de eerste beheerplanperiode. Wel moet eerst een hydrologisch onderzoek uitgevoerd worden om meer zekerheid te krijgen over de effecten van voorgenomen maatregelen in dat daarmee de sense of urgency in 2015 kan worden opgeheven.

## **4.5**

### **Monitoring en informatievoorziening**

De provincie beschikt over diverse monitoringprogramma's om na te gaan in hoeverre de beoogde natuurdoelen zijn gerealiseerd. Deze programma's zijn tot stand gekomen vanuit verschillende invalshoeken en vertonen vaak een overlap. Hoewel de provincie heeft aangegeven dat zij voornemens is deze programma's te integreren om voor een efficiënte wijze van monitoring te zorgen, was eind 2013 dit programma nog niet beschikbaar. Ook was nog niet bekend op welke wijze PS zullen worden geïnformeerd over de voortgang van het EHS-beleid. PS van Drenthe worden regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het natuurbeleid in de Natura2000-gebieden.

#### **Natura2000-gebieden**

De provincie is vanaf 2014 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Natura2000-beheerplannen en het monitoren van de instandhoudingsdoelen. In de Natura2000-beheerplannen moet zijn beschreven op welke wijze de monitoring plaatsvindt, wie belast is met de uitvoering en hoe de financiering is

geregeld. Voor de internationale verplichtingen is afgesproken dat het Rijk eindverantwoordelijk blijft voor de monitoring van de staat van instandhouding van soorten en habitattypen en voor de rapportages aan Brussel. Provincies zijn verantwoordelijk voor het inwinnen, beheren en rapporteren van monitoringdata en het meten van effecten met betrekking tot de instandhoudingsmaatregelen. Na iedere beheerplanperiode van 6 jaar moet een evaluatie plaatsvinden van de uitvoering van maatregelen en de beoogde kwaliteitsverbetering. Dit is nodig voor het kunnen opstellen van een volgend beheerplan en voor het bepalen van de gebiedsbijdrage aan de totale landelijke instandhoudingsdoelstelling van een soort en/of habitatype. Daarnaast zijn de gegevens die de monitoring oplevert van belang voor de NBwet- vergunningverlening.

Voor de monitoring van de Natura 2000-doelen wordt een landelijk systeem opgezet in een nauwe samenwerking tussen het ministerie van EZ, de provincies (IPO) en de terreinbeherende organisaties (TBO's). In verband met de Europese rapportageverplichtingen is in mei 2009 hiervoor een *Programma van eisen gebiedsgerichte monitoring Natura 2000* vastgesteld door het Regiebureau Natura 2000. Voor zover bekend bij de Rekenkamer heeft dit nog niet geleid tot een concreet product in de vorm van een monitoringprogramma.

### **PAS-monitoringprogramma**

Voor de stikstofgevoelige Natura200gebieden geldt daarnaast een wettelijke verplichting voor het monitoren van de PAS-herstelmaatregelen. Er is een nieuw uniform monitoringprogramma voor de PAS-gebieden opgesteld dat als definitief concept beschikbaar is.<sup>88</sup> Het streven is om het PAS-monitoringprogramma zoveel als mogelijk te laten aansluiten bij bestaande monitoringssystemen. Het monitoringprogramma is in samenwerking met provincies tot stand gekomen. Het heeft betrekking op het volgen van de stikstofemissie en -depositie, de uitvoering van PAS-maatregelen, de effecten hiervan op de natuur en het bijhouden van de ontwikkelingsruimte.

### **Bestaande monitoringsystemen**

Er zijn verschillende monitoringsystemen in gebruik die gericht zijn op het volgen van natuurdoelen, waaronder:

- het monitoringsysteem dat gerelateerd is aan het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) is bedoeld om na te gaan wat de resultaten zijn van het gesubsidieerde natuurbeheer en inzicht te geven in hoeverre de ambities van de ambitiekaart gerealiseerd zijn;
- het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) betreft een samenwerkingsverband van het ministerie van Economische Zaken, de provincies, Rijkswaterstaat, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en particuliere gegevensbeherende organisaties<sup>89</sup>. Het gaat om het langjarig en steekproefsgewijs monitoren van een groot aantal dier- en plantensoorten met als doel om inzicht te krijgen in de biodiversiteit, maar ook in het vóórkomen van beschermde plant- en diersoorten;

<sup>88</sup> AgentschapNL, *Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof- op hoofdlijnen*, definitief concept (Versie, 2 april 2012).

<sup>89</sup> De particuliere gegevensbeherende organisaties zijn verenigd in de Stichting VeldOnderzoek Flora en Fauna (VOFF) en verzorgen hoofdzakelijk de feitelijke inventarisaties voor het NEM. De VOFF werkt samen met de Stichting Gegevensautoriteit Natuur binnen het Natuurloket. Het Natuurloket beschikt over een aanzienlijke databank met gegevens over de flora en fauna in Nederland.



- de waterschappen voeren een monitoringprogramma uit om de chemische en ecologische waterkwaliteit van de KRW (Kader Richtlijn Water)-waterlichamen te volgen. Verschillende KRW-waterlichamen hebben een overlap met Natura2000-gebieden, waardoor KRW-monitoringdata deels ook te gebruiken zijn voor het volgen van de staat van instandhouding in Natura2000-gebieden. Het omgekeerde is eveneens van toepassing.

De Rekenkamer constateert dat er verscheidene bestaande monitoringprogramma's zijn die gericht zijn op het volgen van natuurdoelen en dat er nog enkele nieuwe in ontwikkeling zijn. Doordat deze programma's elkaar overlappen bestaat het risico, dat er sprake zal zijn van een inefficiënte wijze van monitoren. Hoewel de provincie voornemens is deze programma's te integreren om voor een efficiënte wijze van monitoring te zorgen, stelt de Rekenkamer vast dat dit programma eind 2013 nog niet beschikbaar was.

### **Voortgang Natura2000-gebieden**

Op 16 november 2011 zijn PS per brief geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van het vaststellen van de aanwijzingsbesluiten en het opstellen van de beheerplannen.<sup>90</sup> GS melden dat definitieve aanwijzing van de meeste Drentse Natura2000-gebieden en het opstellen van de beheerplannen vertraging oploopt als gevolg van de stikstofproblematiek. GS geven daarnaast aan dat de staatssecretaris van LNV voor 31 december 2010 alle definitieve aanwijzingsbesluiten had moeten nemen en dat de Europese Commissie Nederland er inmiddels op gewezen heeft dat ze haar verplichting niet is nagekomen.

## **4.6**

### **Deelconclusie**

Voor alle Natura2000-gebieden die door Nederland in 2004 zijn aangemeld bij de Europese Commissie dient op basis van de NBwet binnen 6 jaar een aanwijzingsbesluit te worden genomen en moet uiterlijk 3 jaar na het besluit een beheerplan zijn vastgesteld. De Rekenkamer constateert dat eind 2013 voor de 14 Drentse Natura2000-gebieden een definitief aanwijzingsbesluit was genomen, maar dat bij 12 gebieden de termijn van 6 jaar is overschreden. Voor verreweg de meeste gebieden bevonden de beheerplannen zich in oktober 2013 nog in de conceptfase. Voor 2 gebieden was een ontwerp-beheerplan beschikbaar. Bij 2 gebieden was de termijn van 3 jaar inmiddels overschreden.

De Rekenkamer concludeert dat het proces van aanwijzen en het opstellen van de beheerplannen veel tijd heeft gekost, met als mogelijk gevolg dat ook de uitvoering van inrichtings- en herstelmaatregelen lang op zich laat wachten. Hierdoor neemt het risico op verdere achteruitgang van de bestaande flora en fauna in Natura2000-gebieden toe. Dit risico is met name groot in gebieden waarvoor een 'sense of urgency' geldt. In deze gebieden dienen uiterlijk vóór 2015 maatregelen te worden genomen om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. De Rekenkamer merkt op dat in de concept-beheerplannen niet of onvoldoende was aangegeven of er inmiddels voldoende maatregelen zijn genomen om deze sense of urgency op te heffen.

<sup>90</sup> Provincie Drenthe, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Voortgang Natura2000-Beheerplannen', kenmerk 46/3.2/2011009370, Assen 16 november 2011.



Verder vindt de Rekenkamer het opmerkelijk dat in de concept-beheerplannen niet standaard een overzicht was opgenomen van het reguliere beheer, de kosten van dit beheer en hoe dit beheer samenhangt met de PAS-herstelmaatregelen. De inzet van de provincie is namelijk om de kosten van het reguliere beheer terug te brengen. Volgens de Rekenkamer is het beheerplan bij uitstek de plek om een analyse van het reguliere beheer op te nemen, waaruit blijkt of de reguliere beheerkosten naar verwachting zullen afnemen of juist niet. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat er een veelheid aan categorieën maatregelen in omloop is met een grote overlap, waardoor er geen goed zicht is op eenmalige investeringskosten en structurele beheerkosten.

De Rekenkamer constateert dat naast verscheidene bestaande monitoring-programma's er voor de Natura2000-gebieden nog enkele nieuwe in ontwikkeling zijn. Deze programma's zijn vanuit verschillende invalshoeken tot stand gekomen met een eigen doel, maar vertonen in de praktijk vaak een grote overlap. Het risico op een inefficiënte wijze van monitoren is hierdoor groot. Hoewel de provincie voornemens is deze programma's te integreren tot één programma, stelt de Rekenkamer vast dat dit programma eind 2013 nog niet beschikbaar was. Ook was nog niet bekend op welke wijze PS, naast de reguliere planning- en begrotingscyclus, zullen worden geïnformeerd over de voortgang van het Natura2000-beleid. De Rekenkamer doelt hierbij op een geïntegreerde wijze van verantwoording, waarbij niet alleen inzicht wordt gegeven in begrote en bestede middelen en geleverde prestaties, maar ook in het doelbereik.

# Vergelijking Noordelijke provincies

---

5

# Vergelijking Noordelijke provincies

## 5.1

### Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de provincies Fryslân, Drenthe en Groningen van het decentralisatieproces van het natuurbeleid en de wijze waarop ze invulling hebben gegeven aan de opgaven uit het Natuurakkoord. Het oogmerk van deze vergelijking is om de Statenleden van de drie provincies inzicht te geven in de overeenkomsten en verschillen in de aanpak van de opgaven waarvoor de provincies geplaatst zijn en daarvan te leren.

## 5.2

### Herijking EHS en ontwikkelopgave

*Alleen de provincie Drenthe heeft in 2013 de herijking van de EHS formeel afgerond, maar is niet overgegaan tot definitieve begrenzing. Het doel is om in 2020 nog 1.000 ha te begrenzen. Daarnaast heeft de provincie Drenthe de realisatietermijn verschoven naar 2027 met een doorkijk naar 2040. De provincie Fryslân heeft bij de herijking van de EHS de ecologische verbindingzones volledig buiten de begrenzing gelaten, terwijl de andere twee dit ten dele hebben gedaan. De verwervingsopgave voor de herijkte EHS lijkt voor alle drie provincies haalbaar; de inrichtingsopgave daarentegen is aanzienlijk en het grootst bij de provincie Drenthe. De provincie Groningen staat voor de meest ambitieuze ontwikkelopgave, mede doordat zij de herijkte EHS al in 2021 wil afronden. De drie Noordelijke provincies hebben de afgelopen twee jaar flinke stappen gezet in het decentralisatieproces, maar in 2014 moet nog het nodige moeten gebeuren om een voortvarende doorstart te kunnen maken met het realiseren van de herijkte EHS.*

#### **Herijking EHS**

In het Natuurakkoord heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat zij in 2012 een herijking van de EHS zullen doorvoeren die leidt tot een definitieve begrenzing, waarbij prioriteit is gegeven aan de internationale Natura2000- en KRW-verplichtingen. Verder is afgesproken om de resterende ontwikkelopgave uiterlijk in 2021 af te ronden. Het kabinet-Rutte II heeft besloten om de datum voor het afronden van de herijking bij te stellen naar 1 januari 2014 en de realisatietermijn op te schuiven van 2021 naar 2027. Daarnaast is besloten om de ecologische verbindingzones, die in het Natuurakkoord waren geschrapt, opnieuw op te nemen.<sup>91</sup>

De drie Noordelijke provincies hebben, in tegenstelling tot de andere provincies, besloten om het Natuurakkoord niet te ondertekenen, maar wel mee te werken aan de uitvoering. Ze zijn namelijk wel voorstander van een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid. Na het tot stand komen van het Natuurakkoord hebben de provincies Fryslân en Groningen besloten een eigen provinciale beleidsnota natuur op te stellen. De provincie Drenthe beschikte eind 2013 nog niet over een

<sup>91</sup> Ministerie van EZ, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag september 2013.

eigen beleidsnota natuur, maar is voornemens om hier in 2014 invulling aan te geven.

Alleen de provincie Drenthe heeft de herijking van de EHS in 2013 formeel afgerond; PS hebben in juni 2013 de herijkte EHS-kaart vastgesteld. De provincies Groningen en Fryslân hebben het proces van herijking eind 2013 afgerond, maar ter inzage legging van de herijkte EHS-kaart en vaststelling door PS hadden nog niet plaatsgevonden. In tegenstelling tot Groningen en Fryslân heeft Drenthe niet gekozen voor een definitieve begrenzing van de EHS. De provincie heeft voor 1.000 ha een bestuurlijke reservering opgenomen en wil rond 2020 overgaan tot begrenzing van dit gebied.

Bij het herijken heeft de provincie Drenthe besloten een deel van de geplande verbindingzones te schrappen, Groningen heeft enkele zones laten vervallen, terwijl de provincie Fryslân alle geplande verbindingzones buiten de begrenzing heeft gelaten. Alle drie provincies hebben bij het herijken prioriteit gegeven aan het realiseren van de Natura2000- en de KRW-doelen. Wat de realisatietermijn betreft toont Groningen de meeste ambitie door 2021 te nemen als jaar waarop de EHS moet zijn afgerond. Fryslân heeft de termijn opgeschoven naar 2027, evenals Drenthe. De provincie Drenthe geeft echter daarnaast nog een doorkijk naar 2040, mede omdat zij van plan is om rond 2020 nog 1.000 ha te gaan begrenzen.

**Tabel 5.1** Voor de 3 Noordelijke provincies is aangegeven wat de stand van zaken is ten aanzien van het vaststellen van de herijkte EHS, of er sprake is van een definitieve begrenzing, of de ecologische verbindingzones deel uitmaken van de herijkte EHS, of prioriteit is gelegd bij de internationale Natura2000- en KRW-doelen en de realisatietermijn.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Provinciale nota natuurbeleid	nee	ja	ja
Proces herijking EHS in 2013 volledig afgerond	ja	nee	nee
Definitieve begrenzing	nee	ja	ja
Verbindingszones opgenomen	deels	nee	deels
Prioriteit gelegd bij Natura2000- en KRW-doelen	ja	ja	ja
Realisatietermijn	2027/2040	2027	2021

### Haalbaarheid ontwikkelopgave

De Rekenkamer heeft een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS door deze opgave te vergelijken met wat er de afgelopen 22 jaar is gerealiseerd. In tabel 5.2 is aangegeven hoeveel ha er in de periode 1991–2013 op jaarbasis gemiddeld aan landbouwgrond is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel ha hiervan inmiddels is ingericht als natuurgebied. Daarnaast is voor ontwikkelopgave van de herijkte EHS voor de periode tot 2021/2027 aangegeven wat de gemiddelde opgave op jaarbasis is.

Wat de verwervingsopgave betreft lijkt het erop, in vergelijking met de afgelopen periode, dat deze opgave ruimschoots gehaald kan worden. Hierbij maakt

de Rekenkamer nog wel de kanttekening dat het verwerven van de laatste gronden relatief meer tijd en energie vraagt en niet onderschat moet worden. Voor de inrichtingsopgave is het omgekeerde het geval. Met name voor de provincies Drenthe en Groningen is de inrichtingsopgave voor de komende periode fors. Deze provincies moeten namelijk op jaarbasis gemiddeld genomen 5-7 keer zoveel gronden inrichten dan voorheen. Bij de provincie Groningen is de ambitieuze opgave mede een gevolg van het feit dat de provincie de EHS al in 2021 wil afronden. De provincie Drenthe kiest voor een lange termijn strategie door te opteren voor een afronding tussen 2027 en 2040.

**Tabel 5.2** Voor de 3 Noordelijke provincies is aangegeven hoeveel hectare landbouwgrond in de periode 1991-2011 gemiddeld per jaar is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel hiervan is ingericht als natuurgebied. Voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS is aangegeven wat gemiddeld op jaarbasis de opgave is.

	Drenthe		Fryslân		Groningen	
	1991-2011	2012-2027	1991-2011	2012-2027	1991-2011	2012-2021
Verworven / nog te verwerven (ha/jr)	515	213	541	179	370	241
Ingericht / nog in te richten (ha/jr)	110	807	343	461	165	767

### **Uitvoering ontwikkelopgave**

De Rekenkamer heeft nagegaan wat de stand van zaken is ten aanzien het organiseren van de uitvoering en de inzet van beschikbare uitvoeringsinstrumenten om zodoende een indicatie te krijgen of de Noordelijke provincies, na 2 jaar decentralisatie, begin 2014 een doorstart kunnen maken met de realisatie van de herijkte EHS.

Nadat het Rijk in 2011 besloten heeft de ILG-bestuursovereenkomsten te beëindigen heeft de provincie Groningen besloten om een nieuwe provinciale beleidsnota natuur en een nieuw uitvoeringsprogramma voor de periode 2012-2016 op te stellen. Drenthe en Fryslân hebben ervoor gekozen om tot 2014 te werken met een aangepast ILG-programma. Eind 2013 had de provincie Fryslân een nieuw uitvoeringsprogramma als eindconcept gereed. Vaststelling door GS zou volgens de provincie in februari 2014 kunnen plaatsvinden. Drenthe was eind 2013 nog bezig met het opstellen van een nieuw uitvoeringsprogramma. Het besluit tot het reorganiseren van de Dienst Landelijk Gebied betekent dat in 2014 de bestaande uitvoeringsorganisatie opnieuw vorm zal moeten worden gegeven. De provincie Fryslân is voornemens om de DLG-medewerkers over te plaatsen naar de provincie, terwijl Groningen en Drenthe opteren voor een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op afstand. In dit geval zou de DLG als zelfstandige eenheid blijven voortbestaan, bijvoorbeeld als een Shared Service.

**Tabel 5.3** Voor de drie Noordelijke provincies zijn enkele onderdelen die betrekking hebben op de uitvoering van de ontwikkelopgave met elkaar vergeleken.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Nieuw uitvoeringsprogramma	nee	eindconcept	ja
Reorganisatie Dienst Landelijk Gebied	shared service	overname medewerkers	shared service
Inzet Instrument onteigenen	nee	bij hoge uitzondering	ja (10% norm)
Doorstart doorleveren/verkopen BBL-gronden	nee	nee	nee
Nog door te leveren/verkopen BBL-gronden	?	2.326	500
Provinciale opzet voortgangsrapportages	nee	nee	nee

Bij alle drie provincies is de inzet om benodigde landbouwgronden voor nieuwe natuur binnen de EHS via minnelijke verwerving in bezit te krijgen of in overleg met de eigenaar de functie te wijzigen van landbouw in natuur. De provincie Drenthe is niet voornemens om het instrument van onteigenen in te zetten, Fryslân overweegt om bij hoge uitzondering dit wel te doen en Groningen gaat hierin het verst. De provincie Groningen heeft hierbij als norm gesteld dat hooguit 10% van de benodigde gronden op deze wijze mag worden verworven.

Nadat de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) door de rechter in het gelijk is gesteld ten aanzien van het doorleveren van BBL-gronden, waren provincies genoodzaakt nieuw beleid te formuleren voor het doorleveren/verkopen van deze gronden aan (particuliere) natuurbeheerders. Ook dienden bestaande subsidieregelingen aangepast te worden aan het nieuwe beleid. De provincies Fryslân en Drenthe hadden eind 2013 nog geen nieuw beleid vastgesteld. Groningen had wel nieuw beleid vastgesteld, maar nog niet in uitvoering gebracht. De reden hiervan is dat de provincie nog onzeker is over de juridische houdbaarheid. Dit betekent dat de stagnatie in het doorleveren/verkopen van gronden die rond 2009 is opgetreden eind 2013 nog niet was opgeheven. Bij de provincie Fryslân betrof het ruim 2.300 ha, bij Groningen 500 ha en de provincie Drenthe kon niet aangeven om hoeveel ha het ging.

Om de voortgang in de realisatie van de landelijke EHS te kunnen volgen is in de periode 2007–2012 op landelijk niveau gebruik gemaakt van het informatiemodel *Natuurmeting op Kaart* (NOK), op basis waarvan jaarlijks voortgangsrapportages zijn opgesteld over de EHS-realisatie. Met het Natuurakkoord zijn deze rapportages in een ander perspectief komen te staan. Het is nu aan de provincies om de voortgang in beeld te brengen en hierover te rapporteren aan PS. Afgesproken is dat het Rijk via de rapportages aan PS op de hoogte blijft van de vorderingen. De Noordelijke provincies beschikten eind 2013 nog niet over een nieuw geïntegreerd informatiemodel waarmee de voortgang van de EHS-realisatie zal worden gevolgd en een beschrijving waaruit blijkt wanneer en hoe PS zullen worden geïnformeerd over de geleverde prestaties en doelbereiking. De provincie Fryslân heeft aangegeven zij dit heeft opgenomen in het nieuwe uitvoeringsprogramma.

De Rekenkamer stelt vast dat de drie Noordelijke provincies flinke stappen hebben gezet in het decentralisatieproces, maar dat in 2014 nog het nodige moeten gebeuren om een voortvarende doorstart te kunnen maken met het realiseren van de herijkte EHS.

## Programmatische Aanpak Stikstof en beheeropgave

Ongeveer driekwart van de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies ondervindt negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie. Voor nieuwe economische activiteiten nabij deze gebieden geldt in het kader van de NBwet een vergunningplicht om de lokale uitstoot van stikstofverbindingen te reguleren. In de provincies Fryslân en Drenthe betreft het met name veebedrijven waar een vergunningplicht voor geldt. Een probleem in deze provincies is dat honderden veebedrijven hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen, waardoor een situatie van rechtsongelijkheid en gedogen is ontstaan. In de provincie Groningen speelt dit probleem nauwelijks. Daarnaast hebben de provincies voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden PAS-maatregelen, inclusief een kostenraming, ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ. Uitgaand van deze voorlopige kostenraming stelt de Rekenkamer vast dat de provincies over voldoende Rijksmiddelen kunnen beschikken om de PAS-maatregelen te kunnen uitvoeren. Verder is de voorlopige inschatting van Rijk en provincies dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om te voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten.

### Stikstofdepositiebeleid en NBwet-vergunningverlening

Op 7 december 2004 is de communautaire lijst van de door Nederland aangeelde Natura2000-gebieden door de Europese Commissie vastgesteld. Vanaf dat moment diende voor nieuwe activiteiten in en nabij deze gebieden een toetsing plaats te vinden of deze een significant negatief hebben op de instandhoudingsdoelstellingen.<sup>92</sup> In Nederland speelt met name het probleem van stikstofemissies vanuit de landbouw, industrie en vervoer die een significant negatief kunnen hebben op de natuurdoelen in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. De provincies zijn voor de meeste Natura2000-gebieden het bevoegd gezag om te toetsen of er al dan niet een NBwet-vergunning kan worden verleend voor nieuwe activiteiten waarbij ammoniak en/of stikstofoxiden vrijkomen. De uitstoot van ammoniak is vooral afkomstig van veebedrijven.

Naast de bepalingen in de NBwet en het nationale, voorlopige PAS-beleid, kunnen provincies aanvullend een eigen interimbeleid voeren ten aanzien van het verlenen van NBwet-vergunningen, totdat de PAS definitief in werking treedt. Van de drie Noordelijke provincies voert alleen Drenthe een interimbeleid voor het verlenen van NBwet-vergunningen aan nieuwe veebedrijven of veebedrijven die willen uitbreiden. Fryslân hanteert enkele algemene uitgangspunten bij de vergunningverlening. In de provincie Groningen speelt het probleem van een te hoge stikstofdepositie alleen bij het Lieftingsbroek. In de provincie Fryslân zijn in de periode tot 2013 ruim 100 NBwet-vergunningen afgegeven aan veebedrijven die wilden uitbreiden, in de Drenthe zijn dat er ruim 300 en in Groningen slechts een paar.

<sup>92</sup> Voor Vogelrichtlijngebieden geldt veelal nog een eerdere datum.



**Tabel 5.4** Aangegeven is of de 3 Noordelijke provincies beschikken over een interimbeleid voor het afgeven van NBwet-vergunningen aan veebedrijven, hoeveel vergunningen bij benadering zijn verleend en hoeveel bedrijven zonder vergunning hebben uitgebreid, de zogenoemde interim-uitbreiders.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Interimbeleid	ja	nee	nee
NBwet-vergunningen (aantal)	ca. 300	ca. 100	enkele
Interim-uitbreiders	ca. 1000	250-400	geen

Zoals hiervoor opgemerkt hadden vanaf 7 december 2004 alle veebedrijven nabij een stikstofgevoelig Natura2000-gebied een NBwet-vergunning moeten aanvragen om te mogen uitbreiden.<sup>93</sup> Lang niet alle bedrijven hebben dit gedaan. Voor deze zogenoemde interim-uitbreiders dienen de provincies de komende periode herstelwerkzaamheden uit te voeren om de ontstane situatie van rechtsongelijkheid en gedogen ongedaan te maken. In Fryslân is de inschatting dat het om 250-400 bedrijven gaat en in Drenthe mogelijk om zo'n 1000 bedrijven. In Groningen speelt dit probleem niet.

### **PAS-herstelmaatregelen en ontwikkelingsruimte**

Voor de stikstofgevoelige gebieden waar de provincies PAS-herstelmaatregelen willen nemen, zijn PAS-maatregelen, inclusief een kostenraming, bij het ministerie van EZ ter goedkeuring voorgelegd. Na goedkeuring worden deze maatregelen opgenomen in de landelijke PAS en in de Natura2000-beheerplannen. Voor deze maatregelen geldt dan een uitvoeringsplicht. De uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen kan verdeeld worden over 3 opeenvolgende beheerplanperiodes van 6 jaar, in totaal 18 jaar. Het doel is dat in de eerste beheerplanperiode voldoende maatregelen worden genomen om verdere achteruitgang te voorkomen.

De provincie Fryslân heeft voor 9 gebieden PAS/Natura2000-maatregelen ingediend bij het ministerie van EZ, Drenthe voor 11 en Groningen voor 4 (zie tabel 5.5). De Rekenkamer merkt op dat de provincies niet altijd consequent onderscheid hebben gemaakt tussen PAS en overige Natura2000-maatregelen. De provincie Groningen heeft bijvoorbeeld naast het Lieftingsbroek ook voor het Lauwersmeer, het Zuidlaardermeergebied en de Waddenzee maatregelen opgevoerd. Voor deze maatregelen hebben de provincies een kostenraming opgesteld. De kostenramingen voor de PAS-herstelmaatregelen zijn de afgelopen jaren verschillende keren bijgesteld. De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de kostenramingen die eind 2013 door de provincies zijn aangeleverd. Het gaat nog steeds om voorlopige ramingen die nog kunnen wijzigen. De ramingen zijn pas definitief nadat alle PAS-herstelmaatregelen door het ministerie van EZ zijn goedgekeurd.

Uitgaande van voorlopige provinciale kostenramingen heeft de commissie-Jansen 1, en later aanvullend Jansen 2, een verdeling over de provincies gemaakt van beschikbare Rijksmiddelen voor de uitvoering van de PAS. Deze zijn opgenomen in de beheeropgave (zie tabel 5.6). Op basis hiervan heeft de Rekenkamer

<sup>93</sup> Voor Vogelrichtlijngebieden geldt mogelijk nog een eerdere datum.

berekend over hoeveel PAS-middelen de provincies in de eerste beheerplanperiode kunnen beschikken. De Rekenkamer stelt vast dat alle 3 provincies over voldoende Rijksmiddelen kunnen beschikken om de PAS-herstelmaatregelen van de eerste beheerplanperiode uit te voeren. Overigens merkt de Rekenkamer op dat de PAS-middelen die via het Provinciefonds ter beschikking komen, niet geormerkt zijn. Het staat de provincie vrij om resterende middelen in te zetten voor andere onderdelen van het natuurbeleid. Het gaat erom dat de geplande PAS-maatregelen volgens de ingediende programmering over 3 beheerplanperioden daadwerkelijk worden uitgevoerd.

**Tabel 5.5** Aangegeven is het aantal Natura2000-gebieden waarvoor de 3 Noordelijke provincies (PAS)-herstelmaatregelen hebben ingediend bij het Rijk, een voorlopige totale kostenraming van deze maatregelen voor de eerste beheerplanperiode en de Rijksmiddelen die via de Commissie-Jansen zijn toebedeeld voor de uitvoering. Tevens is vermeld of de ontwikkelingsruimte voor nieuwe economische activiteiten naar verwachting voldoende zal zijn.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Aantal PAS-gebieden	11	9	4
Kostenraming PAS/Natura2000-herstelmaatregelen (€ x mln)	45,9	16,8	10,5
Toebedeelde rijksmiddelen (€ x mln)	47,0	19,3	11,6
Voldoende ontwikkelingsruimte	ja	ja	ja

Ook is voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden een voorlopige inschatting gemaakt of er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om te voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten. De verwachting is dat dit het geval is bij alle gebieden.

### **Beheeropgave**

De Commissie-Jansen heeft een verdeling over de provincies opgesteld voor de middelen die het Rijk vanaf 2014 jaarlijks via het Provinciefonds beschikbaar zal stellen voor de beheeropgave. Voor de 3 Noordelijke provincies is de verdeling over de verschillende onderdelen van de beheeropgave aangegeven in tabel 5.6. De eigen bijdragen van de provincies aan de verschillende onderdelen van de beheeropgave zijn in het overzicht niet meegenomen. Voor de provincie Fryslân valt op dat, in verhouding tot de 2 andere provincies, een relatief groot deel van het budget gereserveerd is voor het faunabeheer en het agrarisch natuurbeheer. Deze middelen zijn met name bedoeld voor het vergoeden van landbouwschade veroorzaakt door ganzen en weidevogelbeheer. Het gaat om bijna 60% van het totale budget. In de provincie Drenthe gaan er verhoudingsgewijs veel middelen (87%) naar het natuurbeheer en de Natura2000-gebieden (PAS-herstelmaatregelen) en relatief weinig naar agrarisch natuurbeheer. De provincie Groningen neemt een middenpositie in. Zoals eerder opgemerkt worden de Rijksmiddelen in het Provinciefonds niet geormerkt en staat het de provincies vrij om deze naar eigen inzicht te verdelen over de ontwikkel- en de beheeropgave.

**Tabel 5.6** Aangegeven is hoe de commissie-Jansen (1 en 2) voor de 3 noordelijke provincies de Rijksmiddelen heeft verdeeld over de verschillende onderdelen van de beheeropgave (€ x mln).

	Drenthe		Fryslân		Groningen	
Regulier natuurbeheer	8,85	(46%)	6,73	(27%)	3,83	(42%)
PAS-herstelmaatregelen	7,83	(41%)	3,22	(13%)	1,93	(21%)
Hydrologische maatregelen	0,94	(5%)	0,43	(2%)	0,05	(1%)
Faunabeheer	0,42	(2%)	7,17	(29%)	0,69	(8%)
Agrarisch natuurbeheer	1,29	(6%)	7,00	(29%)	2,63	(29%)
<b>Totaal</b>	<b>19,33</b>		<b>24,55</b>		<b>9,13</b>	

## 5.4 Natura2000-gebieden

*In alle drie provincies is het definitief aanwijzen van Natura2000-gebieden en het opstellen van beheerplannen een proces van de lange adem. Voor de 34 Natura2000-gebieden in het Noorden was eind 2013 voor nog geen enkel gebied een definitief beheerplan vastgesteld. Het proces loopt inmiddels 10 jaar, met als gevolg dat het ook lang kan duren voordat gewenste maatregelen in uitvoering komen. In ongeveer eenderde van de gebieden moet vóór 2015 maatregelen genomen worden om onherstelbare schade te voorkomen (sense of urgency). Het risico op schade door uitstel is hier het grootst.*

Rijk en provincies hadden uiterlijk in december 2010 voor alle Natura2000-gebieden een definitief besluit over de aanwijzing moeten nemen. Na aanwijzing dient binnen drie jaar een beheerplan te zijn vastgesteld. Hieronder is de stand van zaken in de drie Noordelijke provincies weergegeven ten aanzien van het aanwijzen en het opstellen van het beheerplan.

In de drie Noordelijke provincies zijn in totaal 34 Natura2000-gebieden aangewezen, waarvan 7 provincieoverschrijdend zijn. Doordat bijvoorbeeld het Fochterloerveen zowel wordt meegerekend bij Fryslân als Drenthe is er sprake van dubbel-tellingen, waardoor het totale aantal Natura2000-gebieden voor de 3 Noordelijke provincies, zoals vermeld in tabel 5.7, hoger uitvalt en uitkomt op 41. De provincies en het Rijk hebben voor de provincieoverschrijdende gebieden afspraken gemaakt bijvoorbeeld over wie het voortouw heeft bij het opstellen van het beheerplan, het opvoeren van de PAS-herstelmaatregelen en eindverantwoordelijk is voor het uitvoeren van het beheerplan.

**Tabel 5.7** Voor de 3 Noordelijke provincies is het aantal Natura2000-gebieden weergegeven, hoeveel daarvan stikstofgevoelig zijn, voor hoeveel gebieden een sense of urgency geldt en wat de status was van het beheerplan in oktober 2013.

	Drenthe	Fryslân	Groningen
Aantal Natura2000-gebieden	14	20	7
Overschrijding aanwijzingstermijn	12 (86%)	11 (55%)	5 (71%)
Status beheerplannen	12 concept 2 ontwerp	18 concept 2 ontwerp	7 concept
Stikstofgevoelig	12 (86%)	15 (75%)	4 (57%)
Sense of urgency	4 (29%)	7 (35%)	2 (29%)

Bij alle Natura2000-gebieden heeft het proces van aanwijzing en het opstellen van het beheerplan lang geduurd. In 2013 is voor laatste Natura2000-gebieden een definitief besluit genomen. Bij de meeste gebieden heeft definitieve aanwijzing pas na 2010 plaatsgevonden. Van de 34 Natura2000-gebieden heeft bij 22 gebieden definitieve aanwijzing pas na 6 jaar plaatsgevonden. Eind 2013 was voor 4 gebieden een ontwerp-beheerplan beschikbaar, maar voor nog geen enkel gebied was een definitief plan vastgesteld. Uitgaand van de peildatum van 1 oktober 2013 had van de 34 Natura2000-gebieden bij 10 al een overschrijding van de termijn van 3 jaar plaatsgevonden.

Bij benadering geldt voor driekwart van de gebieden dat ze stikstofgevoelig zijn. In deze gebieden zullen PAS-herstelmaatregelen worden uitgevoerd om de milieucodities te verbeteren. Voor ongeveer een derde van de gebieden geldt een sense of urgency. Dit houdt in dat in deze gebieden voor 2015 voldoende maatregelen moeten worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen.

# **Bestuurlijke reactie en nawoord**

---

6

# Bestuurlijke reactie en nawoord

## 6.1

### Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe

Op 4 februari 2014 ontvingen wij van u het conceptrapport *Decentralisatie Natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet*. U hebt ons een verzoek gedaan om voor 12 maart te reageren. Met deze brief voldoen wij aan dat verzoek. Het onderzoek betreft een onderwerp waarin het juridische en financiële kader in de afgelopen jaren een dynamische en heftige ontwikkeling heeft doorgemaakt en nog doormaakt. In die context bent u er desondanks in geslaagd aanbevelingen te formuleren die naar onze mening de uitvoeringspraktijk naar de toekomst toe kunnen versterken. Hierna gaan wij in op uw aanbevelingen.

#### AANBEVELING 1

*Zorg dat twee jaar na het besluit tot decentralisatie, in 2014 zo spoedig mogelijk een doorstart wordt gemaakt met het realiseren van de herijkte EHS om een verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen. Let hierbij niet alleen op de betaalbaarheid van de resterende ontwikkelopgave, maar zorg ook voor een uitvoeringsorganisatie en een uitvoeringsinstrumentarium die garant kunnen staan voor een doelmatige aanpak. Hiermee ontstaat zicht op een tijdige afronding van de EHS in 2027. De ervaring leert namelijk dat het verwerven en inrichten van de laatste gronden relatief veel energie en tijd kost en wellicht een andere inzet vergt van het beschikbare instrumentarium.*

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Sterker nog, wij hebben het proces van herijking al afgerond en de uitvoering van de realisatie van de EHS gaan wij beleggen in de *Realisatiestrategie Platteland* die wij in juli ter besluitvorming aan provinciale staten voorleggen. Vanuit de herijkte EHS wordt de restantopgave vastgelegd in projecten die vervolgens samen met onze partners worden uitgevoerd. Hierin worden de functieverandering, de inrichting en het beheer meegenomen. Dit wordt integraal vormgegeven met plattelandsdoelen als water, landbouw en recreatie en toerisme. Bepalend voor de prioritering zijn de criteria als: juridische en bestuurlijke verplichtingen, Europese verplichtingen, afronden van eenheden, vernieuwende aanpak en inzet van derden (organisatie en financiën). Daarnaast blijft het zaak flexibel te zijn zodat er ingespeeld kan worden op ontwikkelingen.

De uitvoering staat niet stil: in 2013 is er een start gemaakt met de iconprojecten Bargerveen, Hunzedal, de Reest en Oude Willem. Daarnaast zijn er water gerelateerde projecten gestart zoals Deurzer-, Anreepdiep. Met externe partijen wordt besloten welke organisatievorm per project het meest efficiënt is om de prestaties tijdig te bereiken. Hierbij wordt in ieder geval gebruik gemaakt van bestuurscommissies die de uitvoering ter hand nemen en subsidiebeschikkingen of opdrachten van de provincie richting uitvoerende partijen waarin duidelijke afspraken over prestaties, beschikbare middelen en tijdsplanning gemaakt worden.

## **AANBEVELING 2**

*Heroverweeg of een bijstelling moet plaatsvinden van de wijze waarop de doorwerking van aangewezen EHS- en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen thans geregeld is. De Rekenkamer is van mening dat de huidige werkwijze met zich brengt dat op bestemmingsplankaarten de herkenbaarheid van deze gebieden en het bijbehorende beschermingsregime gering is. Een uniforme, rechtstreekse doorwerking en het toevoegen van de bestemmingen 'EHS' en Natura2000-gebieden kunnen zorgen voor meer duidelijkheid, niet alleen bij initiatiefnemers maar ook bij gemeenten. De kans dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten in en rond deze gebieden ten onrechte geen NBwet-vergunning aanvragen kan hierdoor afnemen en daarmee ook de tijd die de provincie kwijt is aan herstelwerkzaamheden. Volgens de Rekenkamer is de provincie bij uitstek de overheid die op het terrein van de ruimtelijke ordening duidelijkheid aan burgers en ondernemers moet bieden in het toekennen van bestemmingen en de consequenties hiervan.*

Wij begrijpen de lijn dat strakker vastleggen van afspraken wenselijk is. Zeker in het kader van de PAS en de vergunningverlening is dit een item. Tegelijkertijd hebben we flexibiliteit nodig om samen met de partners in het landelijk gebied flexibel tot invulling te komen.

Een bestendige lijn in het provinciaal beleid is dat ontwikkeling van nieuwe natuur plaatsvindt op basis van overleg en vrijwilligheid. Alleen al daarom is het ongewenst om voorafgaand aan realisatie van een stuk nieuwe natuur de planologische bescherming te regelen. Overigens is dat planologisch juridisch ook niet eenvoudig.

Een volgend aspect dat hier speelt is dat onze provincie een sturingsfilosofie naar gemeenten toe hanteert, die uitgaat van gelijkwaardigheid en vertrouwen. Deze sturingsfilosofie is vastgelegd in de *Omgevingsvisie Drenthe* van 2010, werkt volgens ons effectief en zal daarom bij de nu lopende actualisatie niet wijzigen. Voor de hier aangezwengelde kwestie houdt dit in dat in onze ogen niet de provincie, maar gemeenten primair aan zet zijn als het gaat om de toekenning van bestemmingen. Onze rol is het om vanuit onze provinciale belangen ruimtelijke plannen te beoordelen. Van belang is onder andere dat de EHS voldoende planologische duiding krijgt. Als provincie schrijven wij niet dwingend voor hoe dat technisch dient te gebeuren.

## **AANBEVELING 3**

*Probeer in het kader van de invoering van de PAS snel duidelijkheid te verschaffen over de toedeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte, de voorwaarden die hieraan zijn verbonden en de wijze waarop de provincie de toedeling en de registratie gaat uitvoeren. Dit om te voorkomen dat de invoering nog langer op zich laat wachten en de onduidelijkheid voor ondernemers blijft voortbestaan. Neem als bevoegd gezag zelf het initiatief om het probleem van de interim-uitbreiders op te lossen, zodat de situatie van gedogen en rechtsongelijkheid zo snel mogelijk wordt opgeheven.*



De bestuurlijke druk op de totstandkoming van de PAS is hoog. De materie is evenwel complex en de juridische speelruimte krap. Bij Rijk en provincies worden alle zeilen bijgezet om de PAS zo snel mogelijk in werking te kunnen laten treden. Onderdeel van de PAS vormt de te verschaffen duidelijkheid over de toedeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte, de voorwaarden die hieraan zijn verbonden en de wijze waarop de provincie de toedeling en registratie gaat uitvoeren. Doordat de PAS een samenwerkingsprogramma is, kan één provincie alleen, al zou ze dat willen, niet los van andere provincies helderheid over deze kwestie verschaffen.

Ook delen wij de zorg rond de kwestie van de 'interimmers', bedrijven met bepaalde rechten, maar zonder een NBwet-vergunning. Op meerdere plaatsen in het rapport werpt de NRK deze kwestie op. De NRK meldt dat circa 1.000 agrarische bedrijven tot deze categorie behoren en dat dit een situatie van 'rechtsongelijkheid en gedogen' creëert. De opmerking dat het in Drenthe om ongeveer 1.000 bedrijven gaat, is inmiddels achterhaald, zoals ambtelijk op een eerdere versie van het rapport is aangegeven. Inderdaad komt het voor dat bedrijven hebben uitgebreid zonder een wel benodigde NBwet-vergunning aan te vragen. Een overzicht dat aangeeft hoeveel bedrijven het betreft bestaat echter niet, dit geldt landelijk. De 'interimmers-kwestie' is daarom ook landsbreed opgepakt, aangezien interimsituaties overal in Nederland aan de orde zijn, en aan een generieke oplossing wordt gewerkt.

In het kader van de PAS is onlangs een landelijk onderzoek naar Interimmers gestart. Hiermee wordt onder andere in beeld gebracht waar interimers zijn in de diverse provincies en wat de omvang van de bedrijven is. Bij besluitvorming over de PAS zal duidelijkheid voor de bedrijven worden gegeven. Even belangrijk is dat een oplossing voor interimsituaties in de PAS in voorbereiding is waarbij enerzijds vergunningverlening mogelijk is en anderzijds geen onevenredig beroep op te creëren ontwikkelingsruimte vanuit de PAS behoeft te worden gedaan. Wij onderschrijven dan ook uw aanbeveling; op basis van de informatie uit het onderzoek gaan wij er van uit dat er dit voorjaar helderheid komt over de PAS. Dit zal mede afhankelijk zijn van de landelijke besluitvorming over de PAS.

#### **AANBEVELING 4**

*Ga voor de Natura2000-gebieden met een sense of urgency na of er inmiddels voldoende maatregelen zijn genomen om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. Geef bij de uitvoering prioriteit aan de gebieden waar nog maatregelen getroffen moeten worden om de sense of urgency op te heffen. Neem, vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de Natura2000-beheerplannen, nu al het initiatief voor het opzetten van een uitvoeringsorganisatie voor deze gebieden. Hierdoor kan worden voorkomen dat de uitvoering van voorgenomen maatregelen nog langer op zich laat wachten.*

In het kader van de Natura 2000 beheerplannen en PAS-maatregelen is duidelijk gemaakt waar de sense of urgency ligt. Hier is reeds actie op ondernomen door het in gang brengen van de uitvoering van deze maatregelen zoals bij het Bargerveen, het Dwingelderveld, in de Elperstroom, in het Drentsche Aa gebied en het Koolveen (Mantingerzand). Voor 2014 zijn er meer projecten in voorbereiding zoals bij het Fochteloërveen. Dit alles wordt in samenhang met andere provinciale doelen

uitgevoerd. Als kader hiervoor geldt de reeds genoemde Realisatiestrategie Platteland en de hierbij genoemde organisatievormen. In aansluiting hierop worden met prioriteit afspraken gemaakt met terreinbeheerders, particulieren en waterschappen.

#### **AANBEVELING 5**

*Zorg bij de eerstvolgende herziening van de Natura2000-beheerplannen dat ook een beschrijving van de aard en de kosten van het reguliere beheer worden opgenomen, inclusief een analyse waaruit blijkt of de reguliere beheerkosten zullen toe- of afnemen. Bekijk dit in samenhang met de PAS-herstelmaatregelen. Op deze wijze kan worden onderbouwd of een besparing op de reguliere beheerkosten verantwoord is. Reduceer daarnaast het aantal categorieën maatregelen fors door alleen onderscheid te maken tussen maatregelen waarbij sprake is van eenmalige investeringskosten (ontwikkelopgave) en kosten van maatregelen die met enige regelmaat terugkeren (beheeropgave). Op deze wijze neemt de complexiteit af ontstaat er een beter overzicht van eenmalige en structurele beheerkosten.*

Het is een zinvolle aanbeveling om verband te leggen tussen het beheer en de herstelmaatregelen. Het beheer voor alle natuurgebieden in Drenthe is weergegeven op de kaart van het Natuurbeheerplan 2014. Bij een toekomstige herziening van de beheerplannen Natura 2000 zullen we er voor zorgen dat de analyse van kosten, huidig beheer, toekomstig beheer en PAS-maatregelen met elkaar in verband worden gebracht. En wel zo dat dit mogelijk is binnen het landelijke stramen van Natura 2000.

#### **AANBEVELING 6**

*Stel begin 2014 een geïntegreerd monitoringprogramma op waarmee inzicht wordt verkregen in de voortgang van de uitvoering van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS- en de uitvoering van maatregelen in de Natura2000-gebieden (prestatie monitoring) en de realisatie van de natuurdoelen. Geef in dit programma tevens aan op welke momenten PS, naast de gangbare planning en control cyclus, zullen worden geïnformeerd over de besteding van grote middelen, de geleverde prestaties en het doelbereik.*

Wij onderschrijven het belang van goede en geïntegreerde monitoring. Binnen IPO-verband wordt gewerkt aan een landelijke rapportage van de voortgang van de realisatie van de EHS en de PAS-maatregelen; wij zijn dus mede-initiatiefnemer. Dit zal voor een belangrijk deel invulling geven aan deze aanbeveling. Daarnaast is de provincie bezig met het opstellen van een meerjarenprogramma monitoring. Met behulp van dit monitoringsprogramma vindt een kwalitatieve evaluatie van de EHS plaats, inclusief de Natura 2000 gebieden.

Wij zien de behandeling van uw rapport in Provinciale Staten met belangstelling tegemoet. Uitkomsten nemen wij vanzelfsprekend mee in onze uitvoeringspraktijk.

## 6.2

### Nawoord Noordelijke Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat GS van mening is dat navolging van de aanbevelingen van de Noordelijke Rekenkamer de uitvoeringspraktijk in de toekomst zal versterken.

De provincie stelt in reactie op aanbeveling 3 dat het geschatte aantal interim-uitbreiders inmiddels is achterhaald. De Rekenkamer baseert zich op een brief van GS aan PS van 5 juni 2013. Hierin staat het volgende vermeld:

*“Mogelijk wordt ook nog beslag gelegd op beschikbare ontwikkelingsruimte voor de categorie ‘interimmers’ -bedrijven die hun veestapel uitbreiden tussen 1994 en 2009 en waarvoor geen Natuurbeschermingswetvergunning is afgegeven. Het gaat voor Drenthe om meer dan 1.000 bedrijven.”*

In de ambtelijke reactie van de provincie Drenthe op de Nota van Bevindingen van 13 januari 2014 wordt geen melding gemaakt van het feit dat het getal van 1.000 interimuitbreiders achterhaald zou zijn. Ook nadien heeft de provincie geen informatie verstrekt waaruit blijkt dat zij inmiddels beschikt over een meer nauwkeurige informatie over het aantal interimuitbreiders.

# Bijlagen

---

<i>Bijlage 1</i>	<i>Afkortingen en begrippen</i>
<i>Bijlage 2</i>	<i>Informatiebronnen</i>
<i>Bijlage 3</i>	<i>Onderzoeksverantwoording</i>
<i>Bijlage 4</i>	<i>Natuurakkoord</i>
<i>Bijlage 5</i>	<i>Projectstudies Natura2000-gebieden Drenthe</i>

## Bijlage 1 Afkortingen en begrippen

Aanwijzingsbesluit	Besluit waarin een Natura 2000-gebied wordt aangewezen en begrensd en waarin de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied worden aangegeven.
Beheerplan	Dit is een plan waarin duidelijk wordt vastgelegd hoe het gebied zal worden beheerd en welke maatregelen daartoe zullen worden genomen. In een beheerplan wordt vastgelegd hoe, op welke wijze en wanneer de doelen voor een gebied gehaald worden (instandhoudingsdoelstellingen).
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
Chw	Crisis- en herstelwet
Complementair doel	Een doelstelling voor een habitatype of soort waarvoor het gebied niet is aangewezen op grond van de gebruikelijke methodiek van toewijzing (actueel voorkomen van habitataarden in Habitatrichtlijngebieden en van vogels in Vogelrichtlijngebieden). Dergelijke doelen worden wel nodig geacht ten behoeve van de realisering van de landelijke doelstelling. Zij zijn met name bedoeld om de inspanningen voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding zoveel mogelijk neer te leggen in Natura 2000-gebieden, en dus niet daarbuiten. Complementaire doelen zijn gebaseerd op artikel 10a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en maken daardoor volwaardig deel uit van het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden. Complementaire doelen worden als onderdeel van de instandhoudingsdoelstellingen verder uitgewerkt in de Natura 2000-beheerplannen.
DKN	Digitale Keten Natuur
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EC	Europese Commissie
Ecosysteem-diensten	De diensten die de natuur levert aan de samenleving, zoals voedselproductie, waterzuivering en recreatieruimte.
EHS	De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland.
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
Grond-voor-grond	Het principe dat stelt dat aankoop en inrichting van nieuwe gronden moet worden gefinancierd met de verkoop van andere gronden.

ha	hectare
Habitat	Kenmerkend leefgebied van een soort.
Habitatrichtlijn	De Habitatrichtlijn is een EU-richtlijn (EU-Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992) die als doel heeft de biodiversiteit in de Europese Unie in stand te houden door het beschermen van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
ILG	Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een investeringsprogramma waarbij in vanaf 2007 diverse geldstromen van ministeries zijn gebundeld en beschikbaar gesteld aan provincies om uitvoering te geven aan het natuur- en plattelandsbeleid.
IMNa	Informatiemodel Natuur
Instandhoudingsdoel (-stelling)	Doel zoals geformuleerd in het aanwijzingsbesluit behorende bij een Natura 2000-gebied, waarmee het duurzaam voortbestaan van de desbetreffende soorten en/of habitats omschreven wordt.
IPO	Interprovinciaal Overleg
Kdw	Kritische depositiewaarde
Kernopgave	Kernopgaven zijn een belangrijk hulpmiddel bij de focus en eventuele prioritering binnen de Natura 2000-beheerplannen. Ze beschrijven de belangrijkste behoud- en herstelopgaven per Natura 2000-landschap en zijn in het Natura 2000 doelendocument (2006) toebedeeld aan gebieden. Het toevoegen van de kernopgaven aan de Nota's van toelichting bij de definitieve aanwijzingsbesluiten heeft geen meerwaarde, omdat die informatie is opgenomen in het Natura 2000 doelendocument (2006). De kernopgaven zijn in deze procedure dan ook niet aan inspraak onderhevig.
Koppelingsafspraken	Op verzoek van de provincies heeft de minister van LNV in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 13 februari 2008 toegezegd te wachten met het definitief maken van de aanwijzingsbesluiten voor die gebieden waarvoor de provincie voortouwnemer is en die daarvoor door de provincie zijn aangemeld. De provincies zijn voor deze gebieden eerst in de gelegenheid gesteld met de betrokken partijen in de gebieden concept-beheerplannen op te stellen op basis van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Deze afspraak beoogde draagvlak te creëren voor de beheerplannen en de implementatie daarvan en meer inzicht te geven in de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen en de begrenzing. De besluitvorming over de definitieve aanwijzingsbesluiten van deze gebieden is daarom uitgesteld tot na 1 september 2009. In het kader van de koppelingsafspraken hebben de provincies tot 1 september 2009 de mogelijkheid gehad om gebiedsspecifieke wijzigingsvoorstellen in te dienen die voortkwamen uit de opgestelde concept-beheerplannen.

KRW	De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die normen stelt op het gebied van waterkwaliteit.
Landelijke staat van instandhouding (habitats):	De som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten in Nederland.
Landelijke staat van instandhouding (soorten):	De som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort in Nederland.
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
mol N/ha/jr	Aantal mol stikstof per hectare per jaar. Voor de stikstofdepositie wordt de eenheid <i>mol</i> gebruikt. Een depositie van 1 mol N komt overeen met 14 gram stikstof.
Nationaal Park	Een natuurgebied van ten minste duizend hectare met een karakteristiek landschap en bijzondere planten en dieren, als zodanig ingesteld door de minister van LNV.
Natura-2000	Natura2000 is een Europees netwerk van beschermde gebieden die vallen onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.
NB-wet	Natuurbeschermingswet
NOK	Natuurmeting Op Kaart
NURG	Nadere uitwerking rivierengebied
Ontwerp beheerplan	Beheerplan dat helemaal gereed is om de inspraak in te gaan, inclusief de formele instemming van de betrokken bevoegde gezagen.
PAS	De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is integraal beleidsprogramma om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te verminderen om zodoende de stikstof depositie in Natura2000-gebieden tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.
PLG	Programma Landelijk Gebied
POP	Provinciaal Omgevingsplan
RodS-gebieden	Recreatie om de Stad-gebieden zijn gebieden in de omgeving van grote steden die bedoeld zijn om stedelingen de mogelijkheid te geven te recreëren in de natuur.



RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
RWS	Rijkswaterstaat
SBB	Staatsbosbeheer
Sense of urgency	Met <i>sense of urgency</i> wordt richting gegeven aan het tempo van realisering van de doelen (en aan de inzet van noodzakelijke maatregelen). Gezien de huidige staat van instandhouding op landelijk niveau en gezien de situatie in de gebieden is aan een aantal kernopgaven een <i>sense of urgency</i> toegekend. Van <i>sense of urgency</i> is sprake wanneer binnen nu en 10 jaar – gerekend vanaf 2005 – mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat. Een <i>sense of urgency</i> kan een probleem met de watercondities of met het terreinbeheer betreffen.
SNL	Het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) wordt uitgevoerd door de provincies. (Agrarische) natuurbeheerders kunnen in het kader van dit stelsel subsidie ontvangen voor het uitvoeren van het (agrarisch) natuurbeheer (SVNL) en de inrichting van gebieden (SKNL).
TBO	Terreinbeherende Organisatie
Vastgesteld beheerplan	Het beheerplan zoals dat (na de inspraakprocedure) is vastgesteld door het bevoegde gezag. Een eventueel daarna ingesteld beroep bij de Raad van State valt hier dus buiten.
VGG	Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezit
Vogelrichtlijn	De Vogelrichtlijn is een EU-richtlijn (EU-Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979) die tot doel heeft om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van kwetsbare en bedreigde soorten.
Wav	Wet Ammoniak en Veehouderij
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
WRO	Wet ruimtelijke ordening

Hieronder is een beschrijving opgenomen van de terreinbeherende organisaties (TBO's), het Particulier Grondbezit en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).

#### **STAATSBOSBEHEER**

Staatsbosbeheer (SBB) werd in 1899 opgericht, oorspronkelijk om het bosaanbod te vergroten voor productiedoeleinden (bosbouw) en om zandverstuiving tegen te gaan. Tegenwoordig valt naast het bosbeheer ook natuurbeheer en -behoud van het landelijke gebied tot de taken, inclusief de recreatieve functies van bos en natuur. SBB is in 1998 verzelfstandigd en een publiekrechtelijke rechtspersoon geworden. Het hoofdkantoor staat in Driebergen. Nederland is verdeeld in vier

regio's, elk met een eigen regiokantoor. SBB is een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Daarvoor was de organisatie onderdeel van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Bij de verzelfstandiging kreeg SBB meer mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven. SBB had in 2012 975 fte en 4.300 vrijwilligers. SBB beheert ruim 260.000 hectare Nederlandse natuur (2012)<sup>94</sup>. Van deze natuurgebieden is 92% vrij toegankelijk. In het kader van bezuinigingen startte SBB in 2013 met de verkoop van terreinen. De koper was daarbij wel gebonden aan het bestemmingsplan en andere voorschriften. Inmiddels is de verkoop van gebieden weer stilgelegd.

### **NATUURMONUMENTEN**

Natuurmonumenten is een vereniging die in 1905 is opgericht met het doel natuur te beschermen door gebieden aan te kopen en te beheren. De vereniging kent ruim 730.000 leden en wordt gesteund door een groot aantal bedrijven en bijna 4000 vaste vrijwilligers. In de twaalf provincies en Amsterdam vormen door leden gekozen afgevaardigden dertien districtscommissies. Die commissies onderhouden het contact met de leden. De 84 districtsafgevaardigden vormen samen de verenigingsraad. De raad zorgt ervoor dat de stem van leden doorklinkt in de koers van de vereniging. De verenigingsraad stelt de hoofdlijnen van het beleid vast, keurt het jaarverslag goed en benoemt de bestuursleden. Het bestuur van Natuurmonumenten is verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, houdt toezicht op de directie en benoemt de directie. De directie is belast met het voorbereiden van de hoofdlijnen van beleid en de overige bestuursbesluiten. De directie geeft leiding aan de werkorganisatie en voert het vastgestelde beleid uit. Zij legt verantwoording af aan het bestuur. In 2012 beheerde Natuurmonumenten 104.045 hectare natuur in 355 natuur- en cultuurlandschappen met 3.200 bouwwerken.

### **PROVINCIALE LANDSCHAPPEN**

De provinciale Landschappen laten hun belangen op bovenprovinciaal niveau behartigen door het samenwerkingsverband De12Landschappen (Stichting Unie van Provinciale Landschappen). De kerntaken van De 12landschappen zijn: beleidsbeïnvloeding op bovenprovinciaal en nationaal niveau, relatiebeheer en fondsenwerving en faciliteren van de onderlinge samenwerking. Hieronder worden de provinciale landschappen van de drie noordelijke provincies beschreven.

### **HET DRENTSE LANDSCHAP**

Stichting Het Drentse Landschap is een provinciale stichting die zich inzet voor het behoud, bescherming en ontwikkeling van de natuur, landschap en cultureel erfgoed van Drenthe<sup>95</sup>. De Stichting beheert per 01-01-2013 ruim 8.200 hectare natuurgebied<sup>96</sup>, 250 monumentale objecten en 21 provinciale hunebedden. De Stichting heeft 16.000 leden en wordt gesteund door 240 vrijwilligers. Op basis van de statuten zijn de kerntaken van de stichting het aankopen en beheren van natuurgebieden, cultuurlandschappen, archeologische objecten en monumentale gebouwen. Het Drentse Landschap heeft 35 medewerkers. De stichting heeft een kantoor in Assen, 2 rayonkantoren, 2 schaapskooien en 4 beheerboerderijen.

<sup>94</sup> Hiervan zijn 23.247 ha in beheer bij derden en 17.000 ha liggend buiten de EHS, verdeeld over 26.000 percelen waarvan 50.000 ha jaarlijks in gebruik wordt gegeven aan 5.000 boeren ([www.staatsbosbeheer.nl](http://www.staatsbosbeheer.nl) geraadpleegd medio juli 2013).

<sup>95</sup> Per 1 januari 2013 heeft de Stichting Het Drents Landschap 8.331 ha in bezit en beheer.

<sup>96</sup> Jaarverslag De12Landschappen 2012, Vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen d.d. 27 maart 2013, pagina 40.

### **HET GRONINGER LANDSCHAP**

Het Groninger Landschap is een stichting, opgericht in 1936, die zich inzet voor behoud, beheer en ontwikkeling van natuur, landschap en cultuurhistorie in de provincie Groningen. De Stichting bezit en beheert per 01-01-2013 8.050 hectare<sup>97</sup> en meer dan 25 monumentale objecten in de provincie Groningen. Het Groninger Landschap is een stichting met een directeur/bestuurder en een Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht bestaat uit de voorzitter en leden. Belangrijke taken zijn het toezicht op het door de directeur gevoerde beleid. De directie neemt besluiten op het gebied van beleidsvorming, grondaankopen, begroting, jaarverslag en jaarrekening. De Raad van Toezicht benoemt het bestuur. De stichting had in 2012 ruim 16.000 leden en werd gesteund door 30 vrienden en 300 vrijwilligers.

### **IT FRYSKE GEA**

It Fryske Gea is een provinciale vereniging voor natuurbescherming in Fryslân, opgericht in 1930. It Fryske Gea is een van de twaalf provinciale landschappen in Nederland. In tegenstelling tot de andere provinciale landschappen is It Fryske Gea een vereniging. Zij heeft als doel bescherming, behoud en ontwikkeling van natuur, landschap en cultureel erfgoed in Fryslân. De vereniging beheert momenteel meer dan vijftig verschillende natuurgebieden met een totale oppervlakte van 20.000 hectare. De vereniging heeft circa 33.500 leden, ongeveer 60 medewerkers en ruim 400 vrijwilligers. De medewerkers en vrijwilligers staan onder leiding van de directie en het bestuur. De Verenigingsraad houdt daarop toezicht en beslist mee over de hoofdlijnen van het beleid. Drie verschillende commissies bestaande uit leden van de Verenigingsraad geven advies over specialistische vakgebieden. It Fryske Gea had per 01-01-2013 20.451 ha in bezit en beheer.<sup>98</sup>

### **PARTICULIER NATUURBEHEER**

Ook natuurbeheer door particulieren kan bijdragen aan realisatie van EHS en andere natuurdoelen. Bij particulier natuurbeheer behoudt de boer of burger zijn grond, maar hij zorgt ervoor dat die grond een natuurbestemming krijgt. Dit wordt ook zo vastgelegd in het bestemmingsplan. Als de boer aan bepaalde voorwaarden voldoet, kan hij vervolgens subsidie krijgen voor inrichting en beheer van het gebied, maar ook een compensatie voor eventuele waardedaling van de grond. Natuurgrond is namelijk minder waard dan landbouwgrond.

### **FEDERATIE PARTICULIER GRONDBEZIT (FPG)**

De Federatie Particulier Grondbezit (FPG) is een vereniging van particuliere eigenaren van landbouwgronden (verpacht of in eigen gebruik), (oude en nieuwe) landgoederen, bossen en natuurterreinen. De ca. 1.800 leden zijn gezamenlijk eigenaar van bijna 200.000 hectare in Nederland. De Federatie Particulier Grondbezit zet zich als belangenbehartiger in voor het bevorderen van een economisch duurzaam en maatschappelijk verantwoord particulier grondbezit. De Federatie heeft een landelijk kantoor en is verder samengesteld uit 10 provinciale verenigingen. Voor de drie noordelijke provincies zijn dit Gronings Particulier Grondbezit (GrPG),

---

<sup>97</sup> Jaarverslag De12Landschappen 2012, Vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen d.d. 27 maart 2013, pagina 40.

<sup>98</sup> Jaarverslag De12Landschappen 2012, Vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen d.d. 27 maart 2013, pagina 40.

Drents Particulier Grondbezit (DPG) en Het Friesch Grondbezit (HFG).<sup>99</sup> Het beeld bestaat dat de leden van het FDG eliteaire grootgrondbezitters zijn, maar dat is onjuist. Iedereen die tenminste 1 ha grond bezit, kan zich aansluiten bij de FPG. De FPG heeft ook verpachters, boeren, campinghouders, etc. als leden.

#### **BUREAU BEHEER LANDBOUWGRONDEN (BBL)**

Als DLG voor een provincie of andere opdrachtgever grond verwerft, wordt die grond op naam gesteld van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). BBL is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een eigen rechtspersoonlijkheid. BBL heeft één statutaire medewerker: de directeur van BBL, die tevens de algemeen directeur van DLG is. Voor elke grondtransactie moet iemand tekenen die namens de directeur van BBL daarvoor verantwoordelijk is.

BBL legt – net als DLG – rechtstreeks verantwoording af aan het ministerie van Economische Zaken. BBL publiceert ieder jaar een jaarverslag en een Rekening en Verantwoording, waarin een totaaloverzicht is te vinden van de grondtransacties en de daarmee gemoeide investeringen. Formeel wordt grond dus niet gekocht of verkocht door DLG, maar door BBL. BBL geeft jaarlijks gronden uit in pacht.

BBL is opgericht op basis van de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) die is ingegaan in 1981. De wet bevat bepalingen die het grondprijsniveau in Nederland reguleren. De WAG geeft aan wat de rijksoverheid mag doen bij grondtransacties. De speelruimte van BBL staat dus in de WAG.

---

<sup>99</sup> Het Drents Particulier Grondbezit is opgericht in 1995 als samenwerkende organisatie van de Drentse afdelingen van De Nederlandse Vereniging Landelijk Eigendom en De Nederlandse Vereniging van Boseigenaren. Het DPG heeft 185 leden met een gezamenlijk bezit van 16.000 ha waarvan 65% bestaat uit landbouwgrond en 35% uit bos en natuur ([www.grondbezit.nl](http://www.grondbezit.nl) geraadpleegd juli 2013). Voor het Gronings Particulier Grondbezit en Het Friesch Grondbezit zijn geen vergelijkbare gegevens bekend.

## Bijlage 2 Informatiebronnen

### Literatuur

#### ALGEMEEN

- Alterra, *Borgen van de EHS in bestemmingsplannen*, Alterra-rapport 2123, Wageningen 2011.
- Alterra en Programmadirectie Natura2000 Ministerie EL&I, *Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats* (versie november 2012).
- Noordelijke Rekenkamer, *Voor behoud van beheerste grondverwerving Assen* 24 september 2012.

#### MONDIAAL EN EU

- Verdrag inzake Biologische Diversiteit, Rio de Janeiro, 1992.
- Europese Raad, Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, 20 september 2005, inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.
- Europese Raad, Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).
- Europese Raad, Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

#### RIJK EN IPO

- Commissie-Jansen 1, *Provincies natuurlijk...! Advies aan het IPO over de uitwerking van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*, voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden, Den Haag oktober 2012.
- Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk doen! Advies aan het IPO over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag juni 2013.
- Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk...doen! Aanvullend advies aan het IPO over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond*, Den Haag juni 2013.
- Commissie-Huys, *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, perspectief voor een programmatische aanpak*, in opdracht van het ministerie van LNV, Den Haag 19 juni 2009.
- Commissie-Trojan, *Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000*, in opdracht van de Minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, Den Haag 20 juni 2008.
- Dienst Landelijk Gebied, *Grondprijzemonitor 2010*, Utrecht mei 2011.
- IPO, *Extra natuurprojecten 2013*, Utrecht maart 2013.
- IPO, DLG en Dienst Regelingen, *Natuurmeting op Kaart. Peildatum 1 januari 2013*, Den Haag oktober 2013.
- Kabinet-Rutte I, *Regeerakkoord: Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag 30 september 2010.
- Kabinet-Rutte II, *Regeerakkoord: Bruggen slaan*, Den Haag 29 oktober 2012.
- Ministerie Algemene Zaken, *Crisis- en herstelwet*, Den Haag 18 maart 2010.
- Ministeries Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en Buitenlandse Zaken en IPO, *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, Den Haag 20 september 2011.
- Ministerie Economische Zaken, brief Staatssecretaris EZ aan Tweede Kamer,

- onderwerp 'Beantwoorden vragen over gelijkberechtiging en staatssteun in het natuurbeheer van VVD-kamerlid Heerema', Den Haag 1 oktober 2013.
- Ministerie van Economische Zaken, Modelsubsidieregeling voor grondverwerving ten behoeve van de ecologische hoofdstructuur ter vervanging van de PNB-regeling. Bijlage Kamerstukken II, 2012–2013, 30 825, nr. 181.
  - Ministerie van Economische Zaken en provincies, Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag september 2013.
  - Ministerie van Economische Zaken, brief van de staatsecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Dienst Landelijk Gebied', Den Haag 11 oktober 2013.
  - Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, Natuurbeleidsplan 1990, Den Haag, 1990.
  - Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag 2000.
  - Ministerie Landbouw, Natuur & Visserij, Handreiking Beheerplannen Natura2000-gebieden, Den Haag september 2005.
  - Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aanbiedingsbrief 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000', kenmerk DN.2007/1346, Den Haag 22 mei 2007.
  - Ministeries van LNV en VROM en de provincies, *Spelregels EHS: beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS*, Den Haag 20 augustus 2007.
  - Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*, Den Haag, 2000.
  - Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Voorlopig Programma Stikstof. Den Haag juli 2010.
  - Regiegroep N2000 en PAS, *Beheerplanprocessen Natura2000*, Voortgangsrapportage nr. 14, 26 oktober 2012.

#### PROVINCIE DRENTH

- LTO-Noord en Drentse Natuurorganisaties, *Groenmanifest van Drenthe. Investeren in een vitaal platteland*, Assen 15 maart 2011.
- Provincie Drenthe, *Beheerplannen Natura2000. Hoofdlijnennotitie*, versie 18 augustus 2009.
- Provincie Drenthe, Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld door PS op 2 juni 2010.
- Provincie Drenthe, Onderhandelingsakkoord Natuur, Statenstuk 2011–508, vastgesteld op 21 december 2011.
- Provincie Drenthe, Onderhandelingsakkoord Natuur, Statenstuk 2012–516, vastgesteld op 22 februari 2012.
- Provincie Drenthe., Beëindigen ILG bestuursovereenkomst, Statenstuk 2012–550, vastgesteld op 14 november 2012.
- GS van de provincie Drenthe, *Collegeprogramma 2011–2015: Focus en verbinding in Drenthe*.
- Provincie Drenthe, 9de Wijzigingstranche POV Drenthe (Herijking EHS), vastgesteld door PS (Statenstuk 2013-575) op 26 juni 2013.
- Provincie Drenthe, Provinciale Omgevingsverordening (Versie 6 juli 2013).
- Provincie Drenthe, Natuurbeheerplan versie 2013.
- Royal Haskoning, *Onderbouwing beleidskader ammoniak Drenthe: een verkenning van streef- en drempelwaarde*, in opdracht van de provincie Drenthe. Groningen, 19 oktober 2009.

#### WEBSITES

- [www.aerius.nl/project](http://www.aerius.nl/project)
- [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0183-Verzuring](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0183-Verzuring)
- [www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/crisis-en-herstelwet/inhoud-crisis-en-herstelwet](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/crisis-en-herstelwet/inhoud-crisis-en-herstelwet)
- [www.rijksoverheid.nl/natuur](http://www.rijksoverheid.nl/natuur)
- [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl)

## Lijst van geïnterviewde personen

### ALGEMEEN

- De heer H. Bleker, voormalig staatssecretaris Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
- Mevrouw M. Brongers, Altenburg & Wymenga
- Mevrouw N. Emmens en de heer R. Hupkes, projectadviseur en projectmanager Kadaster Noord
- Jonkheer T.A.J. van Eysenga en de heer D. Kooistra, Van Eysenga & Oostra c.s. (rentmeesters en juristen)
- De heer G. van 't Klooster, medewerker LTO-Noord
- De heer D. van Rozen, medewerker LTO-Noord
- Mevrouw Y. Wijchers en mevrouw T. de Vries, Particulier Grondbezit Friesland, Groningen en Drenthe
- De heer H. de Vries, directeur It Fryske Gea
- De heer H. van der Windt, voorzitter Science & Society Group Rijksuniversiteit Groningen
- De heer H. Wubs, teamhoofd productgroep grond, Dienst Landelijk Gebied

### TERREINBEHERENDE ORGANISATIES

- De heer D. Benedictus, beheerder, Staatsbosbeheer
- De heer R. Bennema, beheerder, Natuurmonumenten
- De heer J. de Boer, beheerder, Staatsbosbeheer
- De heer G. van der Burg, districtshoofd Midden, It Fryske Gea
- De heer B. Jenster, medewerker ontwikkeling & beheer, Staatsbosbeheer
- De heer K. Lindeboom, opzichter, Staatsbosbeheer
- Mevrouw E. Scholtens, beheerder, Natuurmonumenten
- De heer W. Klok, boswachter, Natuurmonumenten
- De heer M. Krol, beheerder, Stichting het Groninger Landschap
- Mevrouw S. Rintjema, medewerkster inventarisatie & beheer, It Fryske Gea
- De heer J. Jongema, districtshoofd Noord, It Fryske Gea
- De heer P. Huisman, beheerder, Staatsbosbeheer
- De heer B. van Guldener, medewerker gebiedsontwikkeling, Dienst Landelijk Gebied
- De heer S. Krap, medewerker gebiedsontwikkeling, Dienst Landelijk Gebied
- De heer J. Kuipers, boswachter, Natuurmonumenten



## Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage is verantwoord op welke wijze de Noordelijke Rekenkamer het onderzoek naar de decentralisatie van het natuurbeleid heeft uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in 2013.

### **Uitvoering onderzoek**

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamer het Natuurakkoord van september 2011 als uitgangspunt genomen.<sup>100</sup> De reden hiervoor is dat uit gesprekken met verschillende Statenfracties is gebleken dat statenleden vooral behoefte hadden aan een overzicht van het decentralisatieproces en de Rijksmiddelen waarover zij, na de bezuiniging van het kabinet-Rutte I, nog zouden kunnen beschikken voor het realiseren van de provinciale EHS. Om een beeld te krijgen van wat er op dit terrein speelde zijn tijdens het opstellen van het onderzoeksplan verschillende oriënterende gesprekken gevoerd met onder andere betrokken provinciale medewerkers, TBO's, LTO-Noord en de voormalig staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Mede op basis van deze gesprekken heeft de Rekenkamer gekozen voor de volgende centrale vraagstelling:

*Heeft de provincie Drenthe zicht op de resterende ontwikkelopgave voor de EHS, is deze opgave haalbaar en betaalbaar en blijkt uit de inzet van beschikbare middelen dat prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de EU-verplichtingen?*

De centrale vraagstelling heeft de Rekenkamer vervolgens vertaald in de volgende onderzoeksvragen.

### **HERIJKING EHS EN ONTWIKKELOPGAVE**

1. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de herijking van de EHS in de provincie Drenthe?
2. Heeft de provincie in beeld welke gronden zij binnen de herijkte EHS nog wil verwerven of van functie wil veranderen en welke zij nog wil (her)inrichten (ontwikkelopgave)?
3. Blijkt uit de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS dat prioriteit is gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen?
4. Zijn in de provincie Drenthe voldoende gronden volgens het grond-voor-grond beschikbaar om de financiering van de resterende ontwikkelopgave te dekken?
5. Heeft de provincie zicht op de financiële middelen die voor de ontwikkelopgave beschikbaar zijn?

---

<sup>100</sup> Het Natuurakkoord betreft het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur* van 20 september 2011 een toelichting op Natuurakkoord van 11 november 2011, een akkoord van 7 december 2011 waarin een aantal zaken is verduidelijkt, een akkoord met uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012, en een akkoord met afspraken en uitgangspunten voor de uitvoering en de implementatie van 30 maart 2012.

### **BEHEEROPGAVE EN PAS**

1. Heeft de provincie zicht op de omvang van de PAS-herstelmaatregelen voor de Drentse stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en de kosten hiervan?
2. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de invoering van de PAS en op welke wijze heeft de provincie de NBwet-vergunningverlening geregeld tot de definitieve inwerkingtreding van de PAS?
3. Heeft de provincie in beeld hoeveel financiële middelen zij beschikbaar kan stellen voor het uitvoeren van de beheeropgave, inclusief de PAS-herstelmaatregelen?

### **MONITORING, INFORMEREN EN VERANTWOORDING**

1. Beschikt de provincie over een monitoringprogramma om de voortgang van de nog resterende ontwikkelopgave te volgen?
2. Beschikt de provincie over een monitoringprogramma dat inzicht geeft in de uitvoering van (PAS)-herstelmaatregelen en de mate waarin instandhoudingsdoelstellingen in Natura2000-gebieden zijn gerealiseerd?
3. Op welke wijze zijn PS geïnformeerd over de voortgang van het decentralisatieproces en is vastgelegd hoe verantwoording zal worden afgelegd over de besteding van middelen en de mate van doelrealisatie?
4. Bovengenoemde vragen zijn opgenomen in het onderzoeksplan dat op 15 april 2013 is vastgesteld. Dit plan is voorgelegd en besproken met de provincie waarna de uitvoering officieel van start is gegaan.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich in de eerste plaats gericht op het in beeld brengen van de stand van zaken met betrekking tot het uitvoeren van de afspraken die in het Natuurakkoord zijn gemaakt over het decentralisatieproces. De focus heeft gelegen bij het herijken van de EHS en de hieraan gekoppelde ontwikkelopgave, met bijzondere aandacht voor de Natura2000-gebieden. Een belangrijk punt hierbij was of er voldoende BBL-gronden beschikbaar zouden zijn (grond-voor-grond principe) om de ontwikkelopgave te financieren om zodoende te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen ten aanzien van Natura2000 en de Kaderrichtlijn Water. In dit kader zijn ook interviews gehouden met belanghebbende partijen zoals de terreinbeherende organisaties (TBO's), particuliere natuurbeheerders en LTO.

In de tweede plaats heeft de Rekenkamer veel aandacht besteed aan de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De PAS heeft betrekking op de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en moet een oplossing bieden voor het spanningsveld tussen enerzijds het realiseren van natuurdoelen in deze gebieden en anderzijds het mogelijk maken van nieuwe economische ontwikkelingen. De PAS speelt een belangrijke rol in het kader van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (NBwet), waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

In derde plaats heeft de Rekenkamer ingezoomd op Natura2000-gebieden. Ongeveer de helft van de EHS bestaat namelijk uit Natura2000-gebieden, waarvoor Europese verplichtingen gelden. In het Natuurakkoord hebben deze gebieden daarom de hoogste prioriteit gekregen. Er is een overzicht opgesteld van de stand van zaken ten aanzien van het definitief aanwijzen van deze gebieden en het opstellen van een beheerplan. Per provincie zijn vervolgens 4 Natura2000-gebieden geselecteerd. Voor deze gebieden is meer in detail de inhoud van de beheerplannen bestudeerd. Voor ieder gebied is onderzocht of de ontwikkelopgave in beeld is gebracht. Het gaat hierbij om nog te verwerven gronden of gronden die van

functie moeten wijzigen en nog in te richten landbouwgronden. Daarnaast is gekeken welke (PAS)-maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te realiseren, wat de kosten zijn van deze maatregelen en het reguliere beheer dat nodig is om de goede staat van instandhouding te behouden. Tevens zijn de gebieden bezocht waarbij gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van TBO's over het beheer van deze gebieden en de problemen die zich hierbij voordoen.

Tot slot heeft de Rekenkamer haar onderzoeksbevindingen opgenomen in een nota die op 21 november 2013 aan de provincie is voorgelegd voor ambtelijk hoor & wederhoor. De provinciale reactie heeft de Rekenkamer verwerkt in de Nota van Bevindingen. De onderzoeksbevindingen heeft de Rekenkamer vervolgens getoetst aan een aantal normen die hieronder zijn beschreven. Op basis hiervan heeft de Rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor het vervolg. De conceptaanbevelingen zijn besproken met betrokken provinciale medewerkers. Het rapport met conclusies en aanbevelingen is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan GS. De bestuurlijke reactie is integraal in dit eindrapport opgenomen, waarna het rapport is gepresenteerd en overhandigd aan PS.

## **Normenkader**

Het normenkader dat de Rekenkamer heeft gehanteerd om haar bevindingen aan te toetsen is hieronder beschreven. De normen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het Natuurakkoord van 20 september 2011 en de Natuurbeschermingswet 1998.

### **NORM 1: HERIJKING EHS EN DOORWERKING IN BESTEMMINGSPLANNEN**

In het Natuurakkoord heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat zij de herijking van de EHS in 2012 afronden en de definitieve begrenzing van de herijkte EHS uiterlijk medio 2013 in PS vaststellen. Een belangrijke reden om over te gaan tot een definitieve begrenzing is dat de ondertekenaars zo snel mogelijk een eind willen maken aan de planologische schaduwwerking die uitgaat van zoekgebieden voor de EHS. Dit zijn gebieden die mogelijk op de lange termijn deel zullen gaan uitmaken van de EHS, maar nog niet zijn opgenomen binnen de EHS-begrenzing. Definitieve begrenzingen van de Natura2000gebieden (aanwijzingsbesluiten) en de herijkte EHS zorgen voor duidelijkheid richting ondernemers, burgers en ook gemeenten. Voor gemeenten is duidelijkheid over de begrenzing en de juridisch status van natuurbelang van belang in verband met de doorwerking in bestemmingsplannen. In verreweg de meeste bestemmingsplannen is de bestemming Natura2000 en/of EHS niet opgenomen, maar komt alleen de bestemming *natuur* voor. Uit bestemmingsplannen valt daardoor niet op te maken of gebieden deel uitmaken van de EHS en/of een Natura2000-gebied. Volgens de Rekenkamer is dit wel van belang omdat Natura2000-gebieden bijvoorbeeld in het kader van de Natuurbeschermingswet een zwaarder beschermingsregime kennen dan de overige natuurgebieden. Door de EHS-grenzen en de grenzen van Natura2000-gebieden op te nemen in bestemmingsplannen ontstaat er voor burgers en ondernemers meer duidelijkheid en weten zij wanneer er mogelijk een NBwet-vergunning moet worden aangevraagd. De provincie kan dit regelen in de provinciale omgevingsverordening en hierdoor zorgen voor een uniforme borging van de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen. Een andere mogelijkheid is dat de provincie een inpassingsplan opstelt voor de herijkte EHS en de Natura2000-gebieden. In het laatste geval is sprake van rechtstreekse doorwerking en hoeft niet te worden gewacht op een wijziging van het bestemmingsplan.

De Rekenkamer heeft getoetst of de provincie in 2012 een herijking van de EHS heeft doorgevoerd, of er nu sprake is van een definitieve begrenzing van de EHS en of PS de herijkte EHS hebben vastgesteld. Tevens is nagegaan of de herijkte EHS-kaart heeft geleid tot een wijziging van de provinciale omgevingsverordening en of in de verordening bepalingen zijn opgenomen die zorgen voor een uniforme doorwerking in bestemmingsplannen. Gelet op de verschillende juridische status van Natura2000- en overige EHS-gebieden is de Rekenkamer van mening dat in de verordening dit onderscheid moet zijn aangegeven evenals de implicaties voor het toekennen van bestemmingen. Om helderheid te verschaffen over de implicaties van Natura2000- en EHS-begrenzings verwacht de Rekenkamer dat in de verordening eveneens is aangegeven op welke wijze de planschade wordt geregeld die mogelijk voortvloeit uit bestemmingswijzigingen.

### **NORM2: ONTWIKKELOPGAVE HERIJKTE EHS**

Na herijking van de EHS dient de provincie zicht te hebben op de ontwikkelopgave die dan nog resteert. De ontwikkelopgave betreft gronden binnen de begrenzing van de herijkte EHS die nog niet zijn ingericht voor de functie natuur en/of waar het huidige beheer nog niet aansluit bij de natuurdoelen. Als deze gronden nog in eigendom zijn van particulieren zal de provincie in overleg met deze particulieren moeten nagaan of zij bereid zijn de functie te veranderen naar natuur en het gewenste natuurbeheer te gaan uitvoeren. Is dit niet het geval dan zal de provincie deze gronden moeten verwerven en zelf laten inrichten. Daarnaast zijn er nog BBL-gronden die wel zijn verworven en waar het gewenste beheer wordt gevoerd, maar die nog niet zijn doorgeleverd aan een TBO of een particulier. In het Natuurakkoord is afgesproken dat provincies binnen de totale ontwikkelopgave voor de herijkte EHS prioriteit geven aan het deel van de opgave dat gerelateerd is aan Natura2000- en/of KRW-gebieden.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie eind 2013 zicht had op de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS en hierbij onderscheid gemaakt heeft tussen de opgave die gerelateerd is aan de ene kant Natura2000 en KRW en aan de andere kant het overige deel van de EHS. Daarnaast is nagegaan of de provincie een raming heeft opgesteld voor de kosten die verbonden zijn aan deze ontwikkelopgave, waarbij opnieuw het bovenstaande onderscheid is gemaakt.

### **NORM 3: FINANCIËLE DEKKING ONTWIKKELOPGAVE (GROND-VOOR-GROND)**

In het Natuurakkoord is opgenomen dat de dekking van de financiering van de ontwikkelopgave zal plaatsvinden door het ruilen en verzilveren van gronden (grond-voor-grond principe). Tijdens het afsluiten van het Natuurakkoord zijn hiervoor vier categorieën gronden ingezet. Het Rijk zou in eerste instantie 6.000 ha BBL-oud gronden vrij ter beschikking stellen aan de provincies en, na een evaluatie in 2006, bezien hoeveel gronden nog meer nodig zouden zijn om de ontwikkelopgave die gekoppeld is aan Natura2000 en KRW te financieren. Het kabinet-Rutte-II heeft, na uitgebreid overleg, met de provincies afgesproken om alle BBL-oud gronden (18.643 ha) over te dragen aan de provincies. De provincies betalen gezamenlijk 163 miljoen aan het Rijk voor ruim 4.000 ha. Verder is afgesproken dat bij de inzet van middelen Natura2000 en KRW-gebieden prioriteit krijgen. Om te bepalen welke BBL-oud gronden ingezet kunnen worden als ruilgrond of om te verzilveren dienen provincies zicht te hebben of welke gronden binnen en welke buiten de EHS liggen. Voor de gronden die buiten de EHS liggen zullen provincies inzicht moeten hebben in de marktwaarde om een indicatie te krijgen van de financiële middelen die zij kunnen inzetten voor de ontwikkelopgave.

De Rekenkamer heeft nagegaan of de provincie eind 2013 zicht had op de ligging van de BBL-oud gronden en de marktwaarde van deze gronden buiten de EHS. Daarnaast heeft de Rekenkamer onderzocht of de provincie in beeld heeft hoeveel financiële middelen zij in totaal beschikbaar heeft voor het uitvoeren van de ontwikkelopgave, hoe zij deze middelen wil inzetten en of uit deze inzet blijkt dat prioriteit wordt gegeven aan de Natura2000 en KRW-gebieden.

#### **NORM 4: AANWIJZINGSBESLUITEN NATURA2000**

De aanwijzing van Natura2000-gebieden (speciale beschermingszones) ter uitvoering van de richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG verloopt in drie fasen. In de eerste fase meldt ieder EU-land gebieden aan die in aanmerking komen om deel uit te maken van het Natura2000-netwerk. Op basis van de aangemelde gebieden stelt de Europese Commissie een lijst op met gebieden van communautair belang voor een bepaalde regio. De regiolijs die betrekking heeft op de Nederlandse aangemelde gebieden is door de Commissie in 2004 vastgesteld. In de tweede fase dient voor de opgenomen gebieden een ontwerp-aanwijzingsbesluit te worden opgesteld. In Nederland is vervolgens de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4) van toepassing om tot definitieve vaststelling te komen. Dit houdt in dat gedurende een periode van 6 weken zienswijzen op het ontwerp-aanwijzingsbesluit kunnen worden ingediend bij GS. GS voorzien de zienswijzen van beschouwingen die vervolgens voorgelegd worden aan de Minister van EZ. In de derde fase wijst de Minister van EZ de gebieden definitief aan. Vervolgens is nog beroep mogelijk voor de indieners van een zienswijze en vindt publicatie plaats in de Staatscourant. De uiterlijke termijn om na opname in de communautaire lijst te komen tot een definitief besluit is gesteld op 6 jaar.<sup>101</sup>

De Rekenkamer heeft nagegaan of voor de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies een definitief aanwijzingsbesluit is genomen, en zo ja, wanneer dit besluit is genomen. Vervolgens is getoetst of is voldaan aan de termijn van 6 jaar die hiervoor staat.

#### **NORM 5: BEHEERPLANNEN NATURA2000**

Na aanwijzing als Natura2000-gebied dienen GS in overleg met eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden een beheerplan op te stellen.<sup>102</sup> Het ontwerp beheerplan dient 6 weken ter inzage te liggen, zodat belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Definitieve vaststelling geschiedt in de meeste gevallen door GS. De Minister van EZ stelt alleen de beheerplannen vast die betrekking hebben op gebieden met een specifieke rijksverantwoordelijkheid, zoals de Rijkswateren. Bezwaar en beroep tegen het definitieve plan zijn mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beheerplan dient uiterlijk binnen drie jaar na het aanwijzingsbesluit te zijn vastgesteld.<sup>103</sup> De provincies zijn tevens verantwoordelijk voor de financiering en de uitvoering van hetgeen in het beheerplan is opgenomen.

De Rekenkamer heeft voor de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies nagegaan wanneer het proces dat moet leiden tot een definitief beheerplan is

<sup>101</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Artikel 4.4.

<sup>102</sup> Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a, lid 1.

<sup>103</sup> Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a, lid 7.

gestart, of er een definitief beheerplan is vastgesteld en zo ja wanneer. Vervolgens is getoetst of voldaan is aan de termijn van 3 jaar die hiervoor staat.

#### **NORM 6: PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF (PAS)**

Het opstellen en vaststellen van de PAS is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken ministeries en provincies. Via de Crisis- en herstelwet (Chw) van maart 2010 is een stikstofvoorziening opgenomen in de NBwet van 1998.<sup>104</sup> Hierin is opgenomen dat het bevoegd gezag voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in het beheerplan passende maatregelen opneemt om verdere achteruitgang van stikstofgevoelige habitats en soorten te voorkomen. Daarnaast geldt er voor de ministers van EZ en I&M de verplichting een programma op te stellen met maatregelen die leiden tot een vermindering van de stikstofdepositie in de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden die met naam zijn genoemd in dit programma. Verder is de verplichting opgenomen dat uiterlijk binnen een termijn van 2 jaar de PAS inwerking treedt. Als referentie geldt hierbij de inwerkingtreding van de Chw in maart 2010.<sup>105</sup> Voor de definitieve vaststelling wordt een bestuurlijk PAS-akkoord opgesteld tussen Rijk en provincies, waarbij PS voordat ondertekening plaatsvindt, hun fiat aan de PAS moeten geven.

De Rekenkamer heeft de stand van zaken ten aanzien van het opstellen en vaststellen van de PAS in beeld gebracht en vervolgens getoetst of voldaan is aan de termijn van 2 jaar. Voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies heeft de Rekenkamer onderzocht of de PAS-herstelmaatregelen, inclusief een kostenraming, in het (concept) beheerplan zijn opgenomen.

#### **NORM 7: PROVINCIAAL BELEIDSKADER NATUUR EN UITVOERINGSPROGRAMMA**

Tot 2007 waren provincies verantwoordelijk voor de EHS-begrenzing in de eigen provincie en het toekennen van natuurdoeltypen aan (agrarische) natuurgebieden. De natuurdoeltypenkaart diende als basis voor het verstrekken van beheersubsidie. Met het ingaan van het ILG-programma 2007-2013 is een belangrijk deel van de uitvoering van het natuurbeleid bij de provincies komen te liggen. Provincies hadden in de bestuursovereenkomsten afspraken met het Rijk gemaakt over de te leveren prestaties. Met het Natuurakkoord zijn de bestuursovereenkomsten beëindigd en heeft per 1 januari 2011 een eindafrekening van de tot dan toe geleverde prestaties plaatsgevonden. De resterende ILG-middelen heeft het Rijk als een decentralisatie-uitkering aan het provinciefonds toegevoegd met als opdracht dat provincies in periode tot 2014 deze middelen inzetten voor het natuurbeheer en het nakomen van harde juridische verplichtingen die in de ILG-periode zijn aangegaan. Door de decentralisatie van het natuurbeleid, de voorgenomen bezuinigingen en het vroegtijdig beëindigen van het ILG-programma is de uitvoering van het EHS-beleid grotendeels stil komen te liggen. De afgelopen twee jaar is gewerkt aan verschillende onderdelen van het decentralisatieproces, zoals de uitwerking van het verdelingsvraagstuk (commissie-Jansen), de herijking van de EHS, de ontwikkelopgave, de PAS en de Natura2000-beheerplannen. Per ingang van 1 januari 2014 zou het decentralisatieproces min of meer afgerond moeten zijn, met uitzondering van de positie van DLG. Hierover wordt in 2014 een besluit genomen. Afgesproken is dat de DLG beschikbaar blijft voor de provincies om uitvoering te geven aan de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS.

<sup>104</sup> Ministerie Algemene Zaken, Crisis- en herstelwet, Den Haag 18 maart 2010, artikel 3.8 (Wijziging NBwet 1998).

<sup>105</sup> Ministerie LNV, Natuurbeschermingswet 1998, tekst geldend op 2 september 2013, artikel 19kg, lid 4.

De Rekenkamer heeft in beeld gebracht hoever de provincie gevorderd is in het decentralisatieproces. Getoetst is of de provincie erin slaagt om, na ruim twee jaar, de uitvoering per ingang van 1 januari 2014 weer te hervatten. Om tot uitvoering te komen is het volgens de Rekenkamer in de eerste plaats van belang dat provincies beschikken over een nieuw provinciaal natuurbeleidskader waarin de herijkte EHS en de hieraan gekoppeld ontwikkelopgave als uitgangspunt zijn genomen. In de tweede plaats dient de provincie te beschikken over een uitvoeringsprogramma dat een uitwerking vormt van het nieuwe beleidskader en in de derde plaats dient de provincie in beeld te hebben hoe de uitvoeringsorganisatie er uitziet.

# Bijlage 4 Natuurakkoord

## 1 INLEIDING

Deze bijlage gaat in op de afspraken die zijn gemaakt in het *Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur* (hierna kortweg *Natuurakkoord* genoemd) over de verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid en de doorgevoerde bezuinigingen. De decentralisatie naar provincies bracht met zich mee dat er voor de resterende ontwikkelopgave voor de EHS en beschikbare Rijksmiddelen een verdeling over de 12 provincies moest plaatsvinden. Voor dit verdeelvraagstuk is de commissie-Jansen in het leven geroepen die in twee fases een bindend advies heeft uitgebracht aan het Rijk en het IPO. De uitkomsten van het verdelingsvraagstuk, *Commissie-Jansen 1 en 2*, zijn respectievelijk beschreven in de paragrafen 3 en 4. Hoewel het natuurbeleid is gedecentraliseerd naar de provincies hebben Rijk en provincies besloten op nationaal niveau een aantal algemene beleidsuitgangspunten vast te leggen. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in het zogeheten Natuurpact dat in september 2013 is vastgesteld (paragraaf 5).

## 2 ONDERHANDELINGSAKKOORD DECENTRALISATIE NATUUR (NATUURAKKOORD)

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (2010) was voorgenomen om een verdere decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies door te voeren met inbegrip van een Rijksbezuiniging van € 600 miljoen. In het Natuurakkoord is in 2011 hieraan verder invulling gegeven.<sup>106</sup> Rijk en provincies hebben afspraken gemaakt over het afslanken van de EHS, de beheeropgave en de PAS, het vroegtijdig beëindigen van het uitvoeringsprogramma 2007–2013 dat in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) was opgesteld, vervallen Rijkstaken, de Dienst Landelijk Gebied, monitoring en verantwoording, de verdeling van nog beschikbare Rijksmiddelen en wijzigingen in bevoegdheden. Hieronder zijn deze onderwerpen nader toegelicht.

### **Ontwikkelopgave: herijking EHS en EU-verplichtingen**

In het Natuurakkoord hebben Rijk en provincies afgesproken om de EHS te herijken, deze herijking in 2012 door te voeren en de resterende ontwikkelopgave uiterlijk in 2021 af te ronden. De ontwikkelopgave heeft betrekking op de realisatie van nieuwe natuur door landbouwgronden om te vormen tot natuurgebied. Het betreft het verwerven van landbouwgronden en/of van functie te wijzigen en het inrichten van gronden. Het kabinet-Rutte I wilde voor deze ontwikkelopgave geen financiële middelen meer beschikbaar stellen. Financiering van de resterende ontwikkelopgave zou moeten plaatsvinden via het ruilen en verzilveren van reeds verworven gronden

<sup>106</sup> Het Natuurakkoord betreft het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' van 20 september 2011, een toelichting op Natuurakkoord van 11 november 2011, een akkoord van 7 december 2011 waarin een aantal zaken is verduidelijkt, een akkoord met uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012, en een akkoord met afspraken en uitgangspunten voor de uitvoering en de implementatie van 30 maart 2012.



(grond-voor-grond principe). Het voornemen was om de doelstelling op landelijk niveau voor *nieuwe natuur*, in vergelijking met de oorspronkelijke doelstelling, met ongeveer 90.000 ha naar beneden bij te stellen.

Gesteld is dat de doorgevoerde bezuinigingen geen gevolgen zouden mogen hebben voor het nakomen van de EU-verplichtingen. Het Rijk heeft in eerste instantie berekend dat de resterende ontwikkelopgave uitkomt op het nog verwerven van 17.000 ha en het inrichten van 40.000 ha grond om te voldoen aan de internationale verplichtingen. Hierbij is de kanttekening geplaatst dat het om globale berekeningen gaat en dat uit een evaluatie in 2016 moet blijken of dit voldoende is. Voor het uitvoeren van de ontwikkelopgave zijn de volgende 4 categorieën gronden beschikbaar gesteld:

1. de verkoop van 6.000–9.000 ha bestaande natuur binnen de herijkte EHS
2. de verkoop of ruil van 13.000 ha niet ingerichte grond, die door herijking buiten de EHS komt te liggen
3. het inzetten van BBL-nieuw gronden, maximaal 10.900 ha
4. het inzetten van BBL-oud gronden, totaal 14.000 ha (tot 2016 wordt 6.000 ha beschikbaar gesteld door het Rijk en na evaluatie in 2016 wordt bezien wat er met de overige 8.000 ha gaat gebeuren).

BBL-oud gronden zijn gronden die voor het start gaan van het ILG-programma in 2007 bij BBL in eigendom waren en gefinancierd zijn door het Rijk. BBL-nieuw betreft gronden die na 2006 zijn aangekocht met provinciale ILG-middelen. Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) is een zelfstandig bestuursorgaan dat ondergebracht is bij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) (zie bijlage 6).

Om planologische schaduwwerking te voorkomen is afgesproken dat provincies de definitieve begrenzing vastleggen in de provinciale omgevingsverordening. Daardoor ontstaat er voor agrariërs namelijk meer duidelijkheid of er nog een toekomstige claim ligt op hun grond en kunnen zij bij de ontwikkeling van hun bedrijf hier rekening mee houden.

### **Beheeropgave en Programmatie Aanpak Stikstof (PAS)**

Naast de ontwikkelopgave zijn afspraken gemaakt over de financiering van de beheeropgave en de PAS-herstelmaatregelen. Gesteld is dat de provincies vanaf 2014 financieel verantwoordelijk zijn voor de EHS-beheeropgave en ervoor zullen zorgen dat een versobering van het beheer gaat plaatsvinden. In het akkoord is gesteld dat het (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS, het faunabeheer (inclusief het ganzenbeheer), functieverandering en het effectgerichte beheer onder de beheeropgave vallen. Het effectgerichte beheer, ook wel herstelbeheer genoemd, heeft betrekking op de PAS-herstelmaatregelen die in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden genomen moeten worden om de goede staat van instandhouding te bereiken. Van de 166 Natura2000-gebieden in Nederland is vastgesteld dat ongeveer 130 gebieden gevoelig zijn voor een te hoge stikstofdepositie. Voor deze gebieden dient een PAS te worden vastgesteld en dienen herstelmaatregelen in het Natura2000-beheerplan te worden genomen om de milieuoedities te verbeteren.<sup>107</sup> De hydrologische herstelmaatregelen en de hiermee samenhangende kosten vallen buiten het akkoord. Hierover dienen betrokken partijen afzonderlijk afspraken te maken. Verder is het Rijk voornemens om het agrarisch natuurbeheer onder pijler 1 van het Gemeenschappelijke Europese Landbouwbeleid (GLB) te brengen.

<sup>107</sup> Regiegroep N2000 en PAS. Beheerplanprocessen Natura2000. Voortgangsrapportage nr. 14, 26 oktober 2012.

### Beëindigen ILG-programma 2007–2013

Met de inwerkingtreding van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) op 1 januari 2007 zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van het natuurbeleid. Het Rijk heeft in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) met iedere provincie een bestuursovereenkomst gesloten waarin onder andere is opgenomen hoeveel financiële middelen het Rijk beschikbaar zal stellen aan de provincie voor de uitvoering van het natuur- en plattelandsbeleid. Iedere provincie heeft op basis van deze bestuursovereenkomst een eigen provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) 2007–2013 opgesteld, waarin onder meer doelen zijn opgenomen ten aanzien van het realiseren van de EHS. In het Natuurakkoord is vastgelegd om de ILG-overeenkomsten vroegtijdig te beëindigen. Eindafrekening zal plaatsvinden op basis van de stand van zaken op 1 januari 2011. De ILG-middelen die na 1 januari 2011 nog resteerden zullen worden ingezet voor het natuurbeheer en het nakomen van harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010. Bij de afrekening bleek voor de jaren 2011, 2012 en 2013 een tekort van € 214 miljoen. Afgesproken is dat provincies zelf € 128 miljoen zullen bijdragen om dit tekort op te vangen. De resterende ILG-middelen zullen in de periode 2011–2013 als decentralisatie-uitkering aan het Provinciefonds worden toegekend.

### Vervallen Rijkstaken

In het onderhandelingsakkoord is een lijst opgenomen met 15 vervallen Rijkstaken die nog deel uitmaakten van het ILG en die gefinancierd werden door het Rijk. Het betreft onder andere de nationale parken, de nationale landschappen, milieukwaliteit EHS, reconstructie zandgebieden en leefbaarheid en recreatie om de stad (RodS). Met de provincies zijn hierover geen verdere afspraken gemaakt, anders dan dat het een autonome bevoegdheid van provincies is om te besluiten of zij nog inzet wil plegen op deze beleidsonderwerpen.

### Monitoring en verantwoording

Rijk en provincies hebben het voornemen na de decentralisatie geen aparte verticale toezichtrelaties in te richten. Het Rijk gaat er vanuit dat zij via de verantwoording van GS aan PS op de hoogte blijft van de mate waarin de herijkte EHS is gerealiseerd. Voor de monitoring van de Natura2000-doelen wil het Rijk gezamenlijk met de provincies een nog nader uit te werken monitoringsystematiek opstellen die voldoet aan de Europese rapportageverplichting. Provincies zijn verantwoordelijk gesteld om de hiervoor benodigde data te verzamelen en te beheren, terwijl het Rijk de rapportage aan de Europese Commissie dient te verzorgen.

### Dienst Landelijk Gebied (DLG)

De DLG is vanaf 1990 belast met de uitvoering van het EHS-beleid. De inzet van DLG is naast verwerving en inrichting van landbouwgronden voor nieuwe natuur ook gericht op het verlenen van subsidies in het kader van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL en SKNL). Dit gebeurt door de Dienst Regelingen. Daarnaast is het Betaalorgaan van DLG belast met het controleren van de besteding van Europese subsidies die onder andere in het kader van pijler 2 van het Europese landbouwbeleid (GLB) worden ingezet voor de EHS-realiserings. In het Natuurakkoord is afgesproken dat per 1 januari 2015 de provincies verantwoordelijk worden voor het *provinciaal aandeel* DLG. Het komt erop neer dat de provincies de zeggenschap krijgen over 400 fte en dat het Rijk de bijbehorende middelen (€ 41 miljoen) vanaf 1 januari 2015 zal toevoegen aan het Provinciefonds.

## Verschuiving bevoegdheden

De decentralisatie houdt in dat onder andere de volgende bevoegdheden worden gewijzigd.

- Provincies stellen niet alleen de beheerplannen voor de Natura2000-gebieden vast die in beheer zijn bij de provinciale landschappen en Natuurmonumenten, maar ook die voor de gebieden die bij Staatsbosbeheer in beheer zijn.
- Hoewel het Rijk eindverantwoordelijk blijft voor het nakomen van de EU-verplichtingen en het realiseren van de instandhoudingsdoelen, zijn de provincies verantwoordelijk voor het vaststellen en het uitvoeren van de maatregelen die in de Natura2000-beheerplannen zijn opgenomen.
- De provincies zijn bevoegd gezag voor de uitvoering van de NBwet en het Faunafonds.
- Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de Rijkswateren, ruimte voor de rivieren (NURG) en Maaswerken. Voor het Noorden houdt dit bijvoorbeeld in dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor het op- en vaststellen van Natura2000-beheerplannen voor de Waddenzee, de Noordzeekustzone en het IJsselmeer.

De nieuwe verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt wettelijk geregeld via een aanpassing van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de nieuwe Wet Natuur.

## Kabinet-Rutte II

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is opgenomen om een deel van de voorgenomen bezuiniging van € 600 miljoen van het kabinet-Rutte I terug te draaien. Besloten is om € 200 miljoen minder te bezuinigen dan oorspronkelijk voorgenomen. In het regeerakkoord is onder andere het volgende opgenomen.

- De EHS wordt uitgevoerd, inclusief de verbindingzones, maar er zal meer tijd voor worden uitgetrokken. Het Rijk wil met de provincies afspraken maken over het stellen van prioriteiten, het tijdpad en de inzet van middelen.
- De nieuwe Natuurwet die reeds in behandeling is genomen, zal op punten worden aangepast.
- Het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden krijgt voorrang. De € 200 miljoen die hiervoor in het begrotingsakkoord 2013 is bestemd, zal via het Provinciefonds voor de provincies beschikbaar komen en is bedoeld voor de beheer- en ontwikkelopgave. Deze middelen zullen als nog worden ingezet voor de EHS, inclusief de verbindingzones.<sup>108</sup>

Van de voornoemde € 200 miljoen heeft de staatssecretaris van EZ in maart 2013 € 112 miljoen beschikbaar gesteld voor het nemen van maatregelen in bestaande natuurgebieden, de zogenoemde iconprojecten. Zo ontvangt de provincie Groningen een bedrag van € 8,4 miljoen dat hoofdzakelijk bestemd is voor de inrichting van het beekdal van de Ruiten Aa/Westerwoldse Aa. De provincie Drenthe krijgt € 19,5 miljoen voor het Bargerveen, het Reestdalgebied, het Drents-Friese Wold en drie gebieden in het Hunzedal. Aan de provincie Fryslân is € 10,5 miljoen toegezegd, onder andere voor de inrichting van het Sneekermeergebied en het beekdal van de Linde.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Kabinet-Rutte II, *Bruggen slaan*, regeerakkoord VVD-PvdA, Den Haag 29 oktober 2012.

<sup>109</sup> IPO, *Extra natuurprojecten 2013*, Utrecht maart 2013.

### 3 COMMISSIE-JANSEN 1

De decentralisatie van het natuurbeleid bracht met zich mee dat er voor de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS en beschikbare Rijksmiddelen voor de beheeropgave een verdeling over de 12 provincies moest plaatsvinden. Voor dit complexe verdeelvraagstuk is de *Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur* onder voorzitterschap van de heer Jansen in het leven geroepen, kortweg Commissie-Jansen genoemd. Deze commissie heeft in oktober 2012 een rapport opgeleverd aan het IPO waarin geadviseerd is over de verdeling van de beschikbare BBL-gronden, de verdeling van de middelen die het Rijk beschikbaar stelt voor het reguliere natuurbeheer, de PAS-maatregelen en het Faunafonds.<sup>110</sup>

De verdeling van de Rijksmiddelen over de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen is weergegeven in tabel 4.1. Hieronder volgt een toelichting.

- Onder het reguliere natuurbeheer vallen de beheersubsidies die in het kader van Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) worden verstrekt aan de TBO's, inclusief SBB, en particuliere natuurbeheerders. Het betreft zowel het natuurbeheer binnen als buiten de EHS en het specifieke beheer voor beschermde soorten.
- De PAS-herstelmaatregelen, ook wel effectgericht of herstelbeheer genoemd, betreft maatregelen in de Natura2000-gebieden die bedoeld zijn om de milieuocondities zodanig te verbeteren dat er zicht komt op een goede staat van instandhouding.
- Het faunabeheer heeft betrekking op het vergoeden van schade aan landbouwgewassen die veroorzaakt is door wild, inclusief de uitvoeringskosten (Faunafonds). Ook het ganzenbeheer valt hieronder.

De provincie Drenthe ontvangt jaarlijks een Rijksbijdrage voor het uitvoeren van de beheeropgave van € 10,25 miljoen.

**Tabel 4.1** Advies van de commissie-Jansen 1 met betrekking tot de verdeling Rijksmiddelen over de provincies Drenthe, Groningen en Fryslân voor het reguliere natuurbeheer, de PAS-herstelmaatregelen en het Faunafonds. De bedragen in de tabel betreffen een veelvoud van € 1.000,-.

Provincie	Regulier natuurbeheer	PAS-herstelmaatregelen	Faunafonds	Totaal
Drenthe	7.969	2.080	201	<b>10.250</b>
Fryslân	5.395	748	5.607	<b>11.705</b>
Groningen	3.015	165	420	<b>3.600</b>
<b>Alle provincies</b>	<b>79.130</b>	<b>16.850</b>	<b>9.020</b>	<b>105.000</b>

Een belangrijke constatering van de commissie is dat de door de provincies opgegeven ontwikkelopgaven voor de herijkte EHS aanmerkelijk hoger uitvallen dan vermeld in het Natuurakkoord. De totale opgave komt uit op 34.900 ha nog te verwerven en 80.384 ha nog in te richten. Belangrijke uitgangspunten bij de provinciale

<sup>110</sup> Commissie-Jansen 1, *Provincies natuurlijk...! Advies aan het IPO over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden.* Den Haag, oktober 2012.

opgaven zijn dat reeds aangegeane juridische verplichtingen worden nagekomen en dat voldaan wordt aan de EU-verplichtingen. Er is bij provincies veel onzekerheid of via het grond-voor-grond principe voldoende gronden beschikbaar komen om de ontwikkelopgave te realiseren. De voorlopige conclusie van de provincies is dat de beschikbare BBL-gronden ontoereikend zijn om te voldoen aan deze verplichtingen. Ze hechten eraan dat bij de geplande evaluatie in 2016 nadrukkelijk wordt gekeken of een bijstelling van het beleid moet plaatsvinden. De provincies geven verder aan dat er naar alle waarschijnlijkheid nauwelijks middelen beschikbaar zullen komen door de verkoop van natuurgebieden buiten de EHS.

De commissie-Jansen 1 komt onder andere met de volgende aanbevelingen.

- Koppel de € 200 miljoen van het kabinet-Rutte II aan de ontwikkelopgave en voer in 2016 een evaluatie uit om te bepalen wat aanvullend nodig is om in ieder geval aan de EU-verplichtingen te kunnen voldoen.
- Hef de knip op die aangebracht is bij de inzet van BBL-gronden (6.000 ha voor 2016 en 8.000 ha daarna). Er ligt namelijk al ruwweg 6.000 ha BBL-grond binnen de EHS, waardoor een stagnering dreigt in de uitvoering van de herijkte EHS doordat er tot 2016 geen gronden meer beschikbaar zijn.
- Maak zo spoedig mogelijk afspraken over de wijze van monitoren en evalueren. Dit om te voorkomen dat dit in 2016 nog geregeld moet worden.

## 4 COMMISSIE-JANSEN 2

In 2013 is de commissie-Jansen in dezelfde samenstelling wederom gevraagd een zwaarwegend en in principe bindend advies aan het IPO en het Rijk uit te brengen over twee verdelingsvraagstukken. Om het verschil aan te geven met het eerste advies wordt hier gesproken over het advies van commissie-Jansen 2.

Het eerste vraagstuk betreft een verdeling van extra middelen over de provincies. Het kabinet-Rutte II heeft besloten om vanaf 2014 jaarlijks structureel € 200 miljoen extra toe te voegen aan het Provinciefonds voor de uitvoering van het natuurbeleid.<sup>111</sup> De Rijksbijdragen die voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van het natuurbeleid ter beschikking komen aan de provincies, worden niet geoormerkt. Anders gezegd, het staat de provincies vrij hoe zij de Rijksmiddelen willen verdelen over de ontwikkelopgave en de verschillende onderdelen van de beheeropgave. Wel dienen de provincies ervoor te zorgen dat bij de besteding van middelen prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de internationale verplichtingen.

Het advies van de commissie ten aanzien van de verdeling van deze Rijksmiddelen over de drie Noordelijke provincies is weergegeven in tabel 4.2. Hieronder volgt een toelichting op deze verdeling.

- De middelen voor de ontwikkelopgave zijn een aanvullende bijdrage op de BBL-gronden die het Rijk aan de provincies beschikbaar stelt voor de EHS-realiseratie. De verdeling is gebaseerd op de provinciale opgaven voor het nakomen van de internationale verplichtingen.

---

<sup>111</sup> Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk doen! Advies aan het IPO over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag juni 2013.

- Het Rijk stelt aanvullend op Jansen 1 € 38 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen.
- Door het kabinet-Rutte II is besloten om, in tegenstelling tot het Natuurakkoord, het agrarisch natuurbeheer onder te brengen bij de provincies. Het voornemen is om de Rijksbijdrage van € 30 miljoen in te zetten als EU-cofinanciering, zodat het bedrag nog wordt verdubbeld. Hierover komt meer zekerheid als bekend is hoeveel EU-middelen vanuit pijler 2 van het GLB beschikbaar komen.
- Onder het overige beheer vallen specifieke maatregelen, bijvoorbeeld die betrekking hebben op het verbeteren van de leefgebieden van beschermde soorten en landschapselementen.
- Bij monitoring zijn de kosten opgenomen die verbonden zijn aan de uitvoering van de SNL-monitoring, inclusief informatievoorziening.
- Het bedrag van Commissie-Jansen 1 voor het Faunafonds is verhoogd van € 16 naar € 22 miljoen per jaar.
- Tot slot stelt het Rijk nog middelen beschikbaar voor de overdracht van de gedecentraliseerde taken en de uitvoering van de nieuwe Natuurwet.

Van de € 200 miljoen die het Rijk structureel beschikbaar stelt ontvangt de provincie Drenthe € 22,8 miljoen.

Gedurende 6 jaar is daarnaast een jaarlijks bedrag van € 5 miljoen van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, plus naar verwachting € 5 miljoen EU-cofinanciering, beschikbaar voor hydrologische maatregelen. Deze maatregelen zijn, eveneens als de PAS-herstelmaatregelen, bedoeld om de milieucondities in Natura2000-gebieden te verbeteren. De provincie Drenthe ontvangt hiervan € 0,94 miljoen.

**Tabel 4.2** Advies van de Commissie-Jansen 2 met betrekking tot de verdeling van € 200 miljoen aan Rijksmiddelen over de provincies Drenthe, Groningen, Fryslân en alle provincies tezamen. De verdeling heeft betrekking op de ontwikkelopgave, PAS-herstelmaatregelen, agrarisch natuurbeheer, het overige beheer, monitoring en uitvoering, het Faunafonds en de uitvoering van de nieuwe Natuurwet en zijn aanvullend op het advies van de commissie-Jansen 1 (tabel 2.1). De bedragen in de tabel betreffen een veelvoud van € 1.000,-.

	Drenthe	Groningen	Fryslân	Alle provincies
Ontwikkelopgave	13.699	6.753	8.453	<b>103.000</b>
PAS-maatregelen	5.753	1.760	2.468	<b>38.000</b>
Agrarisch natuurbeheer	1.294	2.634	6.996	<b>30.000</b>
Overig beheer	882	822	1.325	<b>13.000</b>
Monitoring	697	180	743	<b>6.000</b>
Faunafonds	217	272	1.568	<b>6.000</b>
Natuurwet	270	261	516	<b>4.000</b>
<b>Totaal</b>	<b>22.800</b>	<b>12.700</b>	<b>22.050</b>	<b>200.000</b>

Het tweede vraagstuk hangt samen met de overname van de resterende BBL-oudgronden door de provincies, in totaal ruim 18.000 ha.<sup>112</sup> In tegenstelling tot het Natuurakkoord heeft het kabinet-Rutte II besloten om het economisch eigendom van alle BBL-oudgronden over te dragen aan de provincies; ruim 4.400 ha meer dan eerder afgesproken. Hiervoor betalen de provincies gezamenlijk € 160 miljoen

<sup>112</sup> Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk& doen! Aanvulling BBL-oudgrond Aanvullend advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oudgrond*, Den Haag juni 2013.

aan het ministerie van EZ De provincies betalen het ministerie van EZ in twee tranches, namelijk in 2014 en 2015. Over BBL-gronden kunnen provincies vrij beschikken met uitzondering van 8.000 hectare BBL-oud-grond die gefaseerd beschikbaar komt in de periode 2016–2019, in tranches van 2.000 hectare per jaar.

**Tabel 4.3** Advies van de Commissie-Jansen 2 met betrekking tot de verdeling van de € 160 miljoen te betalen aan het ministerie van EZ voor de overname van 4.411 ha BBL-grond en de verdeling van het bedrag te betalen aan de provincie Drenthe als compensatie voor een tekort aan beschikbare BBL-gronden. De verdeling is aangegeven voor de drie Noordelijke provincies en voor alle provincies.

Provincie	Resterend BBL-oud (ha)	Te betalen aan EZ	Te betalen aan Drenthe	Totaal EZ en Drenthe
Drenthe	0	0	–	–
Fryslân	682	19.728	1.824	<b>21.552</b>
Groningen	70	842	182	<b>1.024</b>
<b>Alle provincies</b>	<b>4.411</b>	<b>160.000</b>	<b>15.263</b>	

Doordat de provincie Drenthe de enige provincie is met een tekort, namelijk 420 ha, is deze oppervlakte omgerekend naar een vergelijkbaar financieel bedrag dat neerkomt op ruim € 15 miljoen. Dit tekort zal worden gefinancierd worden door de provincies die de resterende BBL-gronden ter beschikking krijgen van het Rijk, waarbij de bijdrage per provincie evenredig is met de oppervlakte van resterend BBL-oud waarover zij de beschikking krijgt (zie tabel 4.3). Deze middelen heeft de provincie Drenthe nodig voor het uitfinancieren van € 42 miljoen ILG-verplichtingen.

Aanvullend heeft de Commissie-Jansen 2 nog een voorstel opgenomen voor de verdeling van 400 fte van de DLG over de provincies (zie tabel 4.4). In het Natuurakkoord is afgesproken dat per 1 januari 2015 de provincies verantwoordelijk worden voor het *provinciaal aandeel* DLG. Het komt erop neer dat de provincies de zeggenschap krijgen over 400 fte en dat het Rijk de bijbehorende middelen (€ 41 miljoen) vanaf 1 januari 2015 zal toevoegen aan het Provinciefonds. Rijk en provincies hebben in 2012 en 2013 met elkaar overlegd hoe het woord *zeggenschap* in deze in te vullen. De staatssecretaris van EZ heeft voorgesteld om de DLG als een ongedeelde dienst overeind te houden, maar de provincies hebben een duidelijke voorkeur om de genoemde fte's te verdelen over de provincies. Op 11 oktober 2013 heeft de staatssecretaris van EZ per brief aan de Tweede Kamer laten weten dat de DLG, zoals voorgenomen, per 1 januari 2015 op houdt te bestaan als landelijke dienst.<sup>113</sup> DLG wordt per die datum opgesplitst waarbij 400 fte overgaan naar de provincies. De provincie Drenthe ontvangt jaarlijks een Rijksbijdrage van € 5,3 miljoen wat overeenkomt met ongeveer 52 fte. In de brief is nog niet aangegeven welke afdelingen overgaan en wat er met de overige onderdelen delen van DLG gaat gebeuren. DLG had eind 2013 nog een omvang van circa 950 fte.

<sup>113</sup> Ministerie van Economische Zaken, brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Dienst Landelijk Gebied', Den Haag 11 oktober 2013.

**Tabel 4.4** Advies van de commissie-jansen 2 met betrekking tot de verdeling van de € 41 voor de overdracht van 400 fte van DLG naar de provincies, in te gaan op 1 januari 2015. De verdeling is aangegeven voor de Noordelijke provincies en alle provincies tezamen.

Provincie	Verdeling middelen (€ x miljoen)	Aantal over te dragen fte
Drenthe	5,3	52
Fryslân	2,85	28
Groningen	2,5	24
<b>Alle provincies</b>	<b>41,0</b>	<b>400</b>

## 5 NATUURPACT

Op 18 september 2013 heeft de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer het zogeheten *Natuurpact* aangeboden dat zij samen met de provincies heeft opgesteld.<sup>114</sup> Hierin zijn de ambities en de belangrijkste kaders met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland op hoofdlijnen vastgelegd voor de periode tot en met 2027. De nadere invulling en concretisering van de ambities is immers sinds de decentralisatie een taak van de provincies. In het *Natuurpact* staat vermeld dat de provincies zich inspannen om de planologische begrenzing van het robuuste *Natuurnetwerk Nederland* op 31 december 2013 afgerond te hebben. Dit houdt in dat de oorspronkelijk planning, zoals opgenomen in het *Natuurakkoord*, met een jaar is opgeschoven. De benaming *Natuurnetwerk Nederland* vervangt vanaf 2013 de term *EHS*, die men te technisch vond klinken.

De ambities vormen een *plus* op de afspraken uit het *Natuurakkoord* en komen op het volgende neer:

- Minimaal een verdubbeling van de opgave voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur, inclusief de realisatie van natuurlijke verbindingen binnen Nederland maar ook met natuurgebieden in omliggende landen. De ambitie is om minimaal 80.000 ha nieuwe natuur in te richten en dit voor 2028 te realiseren.
- In Natura2000-gebieden is het doel om met extra inspanningen in de kwaliteit van de milieucondities te verbeteren om zodoende in het kader van de PAS de ontwikkelingsruimte voor bedrijven en infrastructuur veilig te stellen.
- Van particuliere beheerders en natuurorganisaties wordt gevraagd een substantiele eigen bijdrage te leveren ten aanzien van de verwerving en inrichting van nieuwe natuur. Gelijkberechtiging van private partijen is hierbij het uitgangspunt. De provincies aangegeven dat zij ernaar streven een multiplier te realiseren van tenminste 15%.
- Bij de vormgeving van het *Natuurnetwerk Nederland* wordt gezocht naar een goede balans tussen planologische duidelijkheid en voldoende flexibiliteit voor aanpassing aan mogelijkheden, beperkingen en ruimtelijke ontwikkelingen. Gebieden waarvan voorzien is dat de realisatie de komende jaren met voorrang plaatsvindt, worden effectief beschermd. Het gaat hierbij om natuurgebieden met een internationale doelstelling. Voor de overige gebieden is de insteek dat natuurontwikkeling geen belemmering vormt voor bestaande functies, maar dat landbouw, recreatie en natuur elkaar versterken.

<sup>114</sup> Ministerie van Economische Zaken en provincies, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag 18 september 2013.



- Soortbescherming dient niet alleen plaats te vinden binnen het Natuurnetwerk, maar ook daar buiten. Hierbij wordt ook een beroep gedaan op burgers, organisaties en bedrijven.
- Anders dan in het Natuurakkoord is overeengekomen, wordt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelen van het agrarisch natuurbeheer, zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland, belegd bij de provincies. Gebiedscollectieven zullen hierbij een centrale rol krijgen. De invoering van dit collectieve stelsel zal in 2016 plaatsvinden met als doel een effectiever agrarisch natuurbeheer te realiseren.

In het Natuurakkoord bestond de financiële dekking voor de ontwikkelopgave uit de toepassing van het grond-voor-grond principe, gebaseerd op 4 categorieën grond. Hoewel het principe blijft bestaan, zijn belangrijke veranderingen doorgevoerd, namelijk:

1. De verkoop van 6.000–9.000 ha bestaande natuur binnen de herijkte EHS vervalt. De provincies zoeken alternatieve dekking voor de financiering (eigen bijdrage en bijdrage van TBO's en particuliere beheerders).
2. De verkoop of ruil van 13.000 ha niet ingerichte grond, die door herijking buiten de EHS komt te liggen wordt als hard getal losgelaten, maar het principe dat TBO's blijven meewerken aan de realisatie van het Natuurwetwerk blijft overeind.
3. Het inzetten van BBL-nieuw gronden, maximaal 10.900 ha blijft ongewijzigd.
4. Het inzetten van BBL-oud gronden wordt als volgt gewijzigd: de directe beschikbaarheid van 6.000 ha voor provincies blijft gehandhaafd, vanaf 2016 komt 8.000 ha in tranches van 2.000 ha per jaar beschikbaar voor de provincies en provincies nemen tegen betaling het economisch eigendom, inclusief ruim 4.000 ha grond over van het Rijk (zie vorige paragraaf Commissie-Jansen 2).

In tabel 4.5 is voor de drie Noordelijke provincies aangegeven hoeveel ha BBL-grond zij in de periode tot 2028 kunnen inzetten voor de realisatie van de herijkte EHS. Een deel van de BBL-gronden ligt al binnen de EHS en valt dus niet te ruilen of te verzilveren. De provincie Drenthe beschikt over 986 ha BBL-oud en 252 ha BBL-nieuw buiten de herijkte EHS. In totaal kan de provincie 1238 ha inzetten voor het uitvoeren van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS.

**Tabel 4.5** Overzicht van de BBL-gronden, oud en nieuw, die de drie Noordelijke provincies kunnen inzetten voor de realisatie van de herijkte EHS. Een deel hiervan ligt al binnen de herijkte EHS. De getallen zijn ontleend aan commissie-Jansen 1 en 2.<sup>115</sup>

Provincie	BBL-oud buiten EHS (ha)	BBL-oud binnen EHS (ha)	Totaal BBL-oud (ha)	BBL-nieuw buiten EHS (ha)
Drenthe	986	598	1.584	252
Fryslân	711	632	1.343	43
Groningen	752	544	1.296	54
<b>Alle provincies</b>	<b>10.963</b>	<b>6.828</b>	<b>17.791</b>	<b>5.902</b>

<sup>115</sup> De getallen voor BBL-oud zijn ontleend aan figuur 4 van Bijlage 4 uit commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk& doen! Aanvulling BBL-oud-grond Aanvullend advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond*. Den Haag, juni 2013. De getallen voor BBL-nieuw zijn gebaseerd op figuur 1 uit commissie-Jansen 1, *Provincies natuurlijk...!. Advies aan het IPO over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden*, Den Haag oktober 2012.

## Bijlage 5 Projectstudies Natura2000-gebieden Drenthe

De Rekenkamer heeft 4 Natura2000-gebieden in de provincie Drenthe nader onderzocht. In deze bijlage is een samenvatting opgenomen van de projectstudies die de Rekenkamer van deze gebieden heeft opgesteld.

### PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIED DRENTS-FRIESE WOLD & LEGGELDERVELD

#### BASISGEGEVENS

<b>Naam (code)</b>	Drents-Friese Wold & Leggelderveld (NL9803011)
<b>Status</b>	Habitat- en Vogelrichtlijngebied
<b>Landschapstype</b>	Hogere zandgronden
<b>Beheerders</b>	Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Drents Landschap, It Fryske Gea en particulieren
<b>Oppervlakte</b>	7.466 ha
<b>Gemeente(n)</b>	Westerveld, Midden-Drenthe en Ooststellingwerf en Weststellingwerf
<b>Provincie(s)</b>	Drenthe en Fryslân

Het gebied kent veel naaldbossen, maar daarnaast zijn stuifzanden, heidevelden, jeneverbesstruweel, schrale graslanden, zwak gebufferde vennen, loofbossen en beken aanwezig. Driekwart van het gebied ligt in Drenthe, een kwart in Fryslân. Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de stichting Het Drentse Landschap en de stichting It Fryske Gea hebben het grootste deel in eigendom. Daarnaast heeft de Maatschappij van Weldadigheid ook een belangrijk deel in eigendom.

#### Aanwijzingsbesluit

Het gebied aangewezen als Habitat- en Vogelrichtlijngebied. Op 14 maart 2011 is het gebied definitief aangewezen als Natura2000-gebied voor de volgende habitattypen: *Stuifzandheiden met struikhei, Binnenlandse kraaiheibegroeiingen, Zandverstuivingen, Zeer Zwakgebufferde vennen, Zwakgebufferde vennen, Zure vennen, Beken en rivieren met waterplanten, Vochtige heiden, Droge heiden, Jeneverbesstruwelen, Pioniervegetaties met snavelbiezen, Oude zuurminnende eikenbossen op zandvlakten.* Prioritaire habitattypen zijn: *Soortenrijke Heischrale graslanden en Actief hoogveen.* Daarnaast is het gebied aangewezen als speciale beschermingszone voor de Kam-salamander en Drijvende waterweegbree. Tot slot is het gebied aangewezen als speciale beschermingszone voor de volgende vogelsoorten: Wespendif, Zwarte specht, Boomleeuwerik, Grauwe klauwier, Dodaars, Draaihals, Paapje, Roodborstapuit en Tapuit.

Op 27 april 2011 is door LTO bij de Raad van State een beroepschrift aanwijzing Drents-Friese Wold & Leggelderveld ingediend. Hierin tekent LTO mede namens twee agrarische ondernemers beroep aan tegen het definitieve aanwijzingsbesluit. Overwegingen voor het beroep waren: de criteria die volgens de Habitatrichtlijn moeten worden toegepast zijn onjuist en onvolledig toegepast, het toevoegen van habitats en het uitbreiden van de oppervlakte is in strijd met de selectiecriteria en rechtszekerheid die door de richtlijn wordt gewaarborgd, de doelstellingen zijn te ambitieus en de onderbouwing is onvoldoende of ontbreekt, het aanwijzingsbesluit is ter inzage gelegd terwijl diverse onderzoeken nog moesten worden uitgevoerd en veel informatie ontbrak en er is geen duidelijke rangorde tussen de verschillende doelen. Het beroepschrift is op alle punten ongegrond verklaard.

### **Beheerplanproces**

De eerste bijeenkomst van de projectgroep was medio 2010. De Rekenkamer heeft in haar projectstudie gebruik gemaakt van een concept-beheerplan van 13 juni 2013, opgesteld door de DLG in samenwerking met Staatsbosbeheer. Er is overleg gevoerd over de inhoud, procedures, financiering voor de voorgenomen maatregelen en toetsing van gebruik tijdens vergaderingen van de projectgroep en de gebiedsgroep. De gebiedsgroep treedt daarbij op als klankbord, de projectgroep begeleidt de opstelling van het beheerplan. Er is een publieke voorlichtingsavond gehouden over de voortgang.

### **Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging**

In het definitieve aanwijzingsbesluit zijn de begrenzingen aangepast. In het ontwerpbesluit viel het Drentse deel van de Oude Willem wel binnen de aanwijzing, maar het Friese deel niet. In zienswijzen werd erop gewezen dat er sterke waterhuishoudkundige relaties zijn tussen beide delen van de Oude Willem en tussen de Oude Willem en de rest van het gebied. De zienswijzen zijn overgenomen en het Habitatrichtlijngebied is uitgebreid tot aan de provinciale weg N381. Deze uitbreiding betreft het Friese deel van de agrarische enclave. Met deze uitbreiding is in het Drentse en Friese deel dezelfde benadering gevolgd. Ook is het gebied uitgebreid vanwege het voorkomen van de Kamsalamander op enkele percelen die grensden aan reeds begrensde gebieden en elders vanwege de geschiktheid van een gebied voor *Vochtige heiden* (*Hogere zandgronden*).

De provincie heeft aangegeven dat in de eerste beheerperiode nog 48 ha moet worden verworven of van functie moet wijzigen. In de tweede beheerperiode resteert dan nog 3 ha.

### **Doelstellingen**

De kernopgaven voor het Drents Friese Wold & Leggelderveld zijn direct gerelateerd aan de instandhoudingsdoelen en de kernopgaven voor het Stuiwzandlandschap. Aanvullend geldt de volgende kernopgave voor het gebied: voor Waterplanten: verbetering waterkwaliteit en morfodynamiek, inclusief toestroom van grondwater ten behoeve van beken en riviertjes met waterplanten en soorten als drijvende waterweegbree.

In het aanwijzingsbesluit is aangegeven dat er sprake is van een ongunstige staat van instandhouding van onder andere *Zandverstuivingen*, *Vochtige heiden*, *Hogere zandgronden*, de Kamsalamander en de Draaihals. Voor deze habitats en soort is noodzakelijk is om een herstelopgave te formuleren.

## Stikstofgevoeligheid

Het gebied is stikstofgevoelig. Voor het gebied is een PAS-analyse opgesteld. De definitieve PAS-maatregelen moeten nog in het beheerplan worden opgenomen. Er is onderzocht en vastgesteld dat er sprake is van een overschrijding van de kritische depositiewaarde. In 2030 zal de depositie met ongeveer 15% zijn gedaald ten opzichte van de huidige situatie. Aanvullende PAS-herstelmaatregelen blijven zeker tot 2030 nodig om de negatieve effecten van de overmaat stikstof enigszins te compenseren. Dertien van de veertien habitattypen en zeven van de negen vogelrichtlijnsoorten hebben momenteel direct of indirect last van een overmaat aan stikstof. In 2030 zullen naar verwachting nog steeds twaalf van de veertien habitattypen, één van de twee habitatrictlijnsoorten en drie van de negen vogelrichtlijnsoorten nadelen ondervinden van een te hoge stikstofbelasting.

Met name het op orde brengen van de hydrologie levert veel structurele winst op. Voornaamste bron van de stikstofdepositie is de landbouw (gemiddeld 40% van de totale depositie) gevolgd door de achtergronddepositie en het buitenland (beide 20%). Er zijn geen puntbronnen aan te wijzen die individueel een significant negatieve invloed hebben op enig habitatype ergens binnen de begrenzing. De ontwikkelingsruimte voor economische activiteiten is voor de periode 2010–2030 naar verwachting voldoende om in de ontwikkelingsbehoefte voor het hele gebied te voorzien.

## Maatregelen

De belangrijkste ecologische randvoorwaarden die bepalend zijn voor het voorkomen en de kwaliteit van de habitattypen bestaan uit gunstige condities ten aanzien van de waterhuishouding en de voedselrijkdom. Knelpunten die zich voordoen zijn vooral een gevolg van verdroging en vermesting. Hierdoor is een deel van de habitattypen matig ontwikkeld. Complicerende factor hierbij is dat negatieve effecten van verdroging en van stikstofdepositie lastig te scheiden zijn en elkaar vaak versterken. Voor de realisatie van de doelen is de waterhuishouding onvoldoende op orde. De grondwaterstanden in het gebied dalen nog steeds, zij het dat de mate van afname kleiner wordt. Verbetering van de waterhuishouding in het gebied is dan ook het belangrijkste aandachtspunt. Hiervoor dienen zowel lokale als regionale maatregelen uitgevoerd te worden.

## Kosten

In het concept-beheerplan van juni 2013 is een uitvoeringsprogramma opgenomen. De totale kosten van de instandhoudingsmaatregelen voor het Drents-Friese Wold & Leggelderveld voor de eerste drie beheerplanperioden zijn geraamd op ruim € 20 miljoen. Daarvan wordt ruim € 7 miljoen geraamd voor de eerste periode van zes jaar en ruim € 13 miljoen voor de tweede en derde periode tezamen. Deze kosten hebben betrekking op bosvorming, PAS-herstelmaatregelen, onderzoek en monitoring en een post 'overig'. De totale kosten van de PAS-maatregelen zijn geraamd op € 18,2 miljoen (zie tabel 3.1).

## Regulier beheer

Het concept-beheerplan bevat niet een beschrijving van het reguliere beheer, de kosten van dit beheer en analyse waaruit blijkt of deze kosten in de toekomst zullen af- of toenemen.

## PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIED ELPERSTROOMGEBIED

### BASISGEGEVENS

<b>Naam (code)</b>	Elperstroom (NL2003015)
<b>Status</b>	Habitatrichtlijngebied
<b>Landschapstype</b>	Beekdalen
<b>Beheerders</b>	Staatsbosbeheer en particulieren
<b>Oppervlakte</b>	355 ha
<b>Gemeente(n)</b>	Aa en Hunze, Midden-Drenthe
<b>Provincie(s)</b>	Drenthe

Het Elperstroomgebied ligt in de bovenloop van de Beilerstroom op de westelijke flank van de Hondsrug. Kenmerkend is het typische beek- en esdorpenlandschap tussen de aangrenzende boswachterijen van Grollo en Schoonloo op voormalige heidegronden. Langs de beek liggen voornamelijk graslanden, van elkaar gescheiden door greppels, houtwallen en kleine bosjes. Verreweg het grootste deel van het gebied is in beheer bij Staatsbosbeheer, een klein deel bij particulieren.

### Aanwijzingsbesluit

Het gebied is aangewezen als Habitatrichtlijngebied. Op 4 januari 2010 is het gebied definitief aangewezen als Natura 2000-gebied voor de habitattypen: *Vochtige heide, Heischrale graslanden, Blauwgraslanden, Kalkmoerassen. Heischrale graslanden* betreft een prioritair habitatype. Op 14 februari 2013 is het besluit gewijzigd: het complementaire doel voor de *Grauwe Klauwier* is komen te vervallen.

### Beheerplanproces

In april 2008 is het proces voor het opstellen van het Natura2000-beheerplan Elperstroomgebied gestart. Het beheerplan is opgesteld door DLG en SBB. Daarnaast zijn een gebiedsgroep en een klankbordgroep ingesteld om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden kennis kunnen nemen van de inhoud van het beheerplan en mee kunnen denken over de uit te voeren maatregelen en de haalbaarheid hiervan. De Noordelijke Rekenkamer heeft de projectstudie gebaseerd op het concept-beheerplan van 23 mei 2013. Staatsbosbeheer heeft in augustus 2013 aangegeven dat het beheerplan vrijwel gereed is en bij het ministerie van EZ en bij GS van Drenthe ligt.

### Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging

De begrenzing van het Habitatrichtlijngebied is in het definitieve besluit uitgebreid met ongeveer 220 ha om de lokale hydrologie te herstellen ten behoeve van de habitattypen Blauwgrasland en Kalkmoeras. In het concept-beheerplan is aangegeven dat ca. 30 ha landbouwgrond nog van functie moet veranderen om de noodzakelijk geachte hydrologische maatregelen te kunnen uitvoeren. Verwacht wordt dat deze gronden verworven moeten worden. Daarnaast moet nog doorlevering van gronden plaatsvinden.

### Doelstellingen

Voor alle habitattypen is het doel om de bestaande oppervlakte uit te breiden. Voor de laatste drie is daarnaast het doel om de kwaliteit te verbeteren. Voor het gebied

zijn de volgend kernopgaven geformuleerd: herstel van de kwaliteit en uitbreiding van het areaal van *Kalkmoerassen* in mozaïek met schraalgraslanden; en het ontwikkelen van kleinschalige mozaïeken van *Heischrale graslanden* en *Blauwgraslanden* met andere beekdalgraslanden en met *Vochtige heiden* op de beekdalflank ten behoeve van amfibieën, reptielen en insecten. Voor het gebied geldt tevens een sense of urgency voor met name *Kalkmoerassen*.

### Stikstofgevoeligheid

In het Elperstroomgebied zijn alle onderscheiden habitattypen gevoelig voor een te hoge stikstofdepositie. Voor het gebied is een PAS-analyse uitgevoerd. Voor alle vier de habitattypen wordt de kritische depositiewaarde overschreden. Er zijn weinig stikstofbronnen in de omgeving.<sup>116</sup> Generieke maatregelen moeten ervoor zorgen dat de belasting in de komende twintig jaar afneemt met 10–15% van de huidige belasting maar in 2030 zal de stikstofbelasting naar verwachting nog te hoog zijn. De PAS-analyse zoals die in het beheerplan is opgenomen, is goed bevonden door de gebiedsgroep. Ten aanzien van de ontwikkelingsruimte heeft Staatsbosbeheer in augustus 2013 aangegeven dat er voldoende ruimte is in het Elperstroomgebied om de behoefte te dekken.

### Maatregelen

Naast verwerving of functieverandering van 30 ha moeten in grote delen van het gebied nog inrichtingsmaatregelen worden uitgevoerd. Het gaat hierbij ondermeer om het dempen van sloten en greppels, het verondiepen van sloten, het onklaar maken van aangelegde drainagesystemen, het omvormen van bos en het verwijderen van bouwvoor.

Hoewel voor het gebied een sense of urgency geldt, is in beheerplan niet opgenomen welke maatregelen specifiek nodig zijn om deze sense of urgency op te heffen. Staatsbosbeheer heeft in augustus 2013 bevestigd dat de maatregelen in het kader van de sense of urgency moeten plaatsvinden voor 2015 of 2018; de verwachting is dat dit in ieder geval in de eerste beheerperiode zal gebeuren.

### Kosten

In het concept-beheerplan is een eerste aanzet gegeven tot een uitvoeringsprogramma voor de eerste beheerplanperiode. De totale kosten van de PAS-maatregelen zijn geraamd op ongeveer € 1.8 miljoen. In de PAS-analyse die bij het ministerie is ingediend zijn de totale kosten van de PAS-herstelmaatregelen naar beneden bijgesteld en geraamd op 1,2 miljoen, uit te voeren in de eerste beheerplanperiode (tabel 4.1). De kosten voor de PAS-maatregelen zijn tevens de kosten van de instandhoudingsmaatregelen.<sup>117</sup>

### Regulier beheer

In het concept-beheerplan is deels beschreven waaruit het reguliere beheer bestaat, maar er wordt niet ingegaan op de kosten van dit beheer. Staatsbosbeheer heeft in augustus 2013 aangegeven dat de verwachting is dat het gebied zo nat wordt dat het voor een deel gaat vervenen. Het gebied hoeft dan niet gemaaid te worden en houdt zichzelf in stand. Hierdoor is de verwachting dat de beheerkosten in de toekomst zullen afnemen.

---

<sup>116</sup> Interview Staatsbosbeheer augustus 2013.

<sup>117</sup> Interview Staatsbosbeheer augustus 2013.

## PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIED FOCHTELOËRVEEN

### BASISGEGEVENS

<b>Naam (code)</b>	Fochteloërveen (NL9801007)
<b>Status</b>	Habitat- en Vogelrichtlijngebied
<b>Landschapstype</b>	Hoogvenen
<b>Beheerders</b>	Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en particulieren
<b>Oppervlakte</b>	2.599 ha
<b>Gemeente(n)</b>	Noordenveld, Midden-Drenthe en Ooststellingwerf
<b>Provincie(s)</b>	Fryslân en Drenthe

Het Fochteloërveen bestaat, naast het levende hoogveen in het centrale deel, uit *Droge en Vochtige heide en vennen*, enige graslanden en enkele naaldbossen. Ondiep, open water ligt in de Vloeiweiden, Zuidwestplassen en Esmeer. Het Esmeer is een pingoruïne. Het grootste deel van het gebied is in beheer bij Natuurmonumenten. Natuurmonumenten heeft delen van het gebied in erfpacht van Staatsbosbeheer. De Drentse kant van het gebied is eigendom van Staatsbosbeheer.

### Aanwijzingsbesluit

Het gebied is aangewezen als Habitat- en Vogelrichtlijngebied. Het definitieve aanwijzingsbesluit als Natura2000-gebied dateert van 4 juni 2013. Het gebied is aangewezen voor de volgende habitattypen: *Zure vennen*, *Vochtige heiden*, *Droge heiden*, *Actieve hoogvenen* en *Herstellende hoogvenen*. Het habitatype *Actieve hoogvenen* is aangemerkt als prioritair habitatype. Het gebied is aangewezen voor de volgende vogelsoorten Kleine zwaan, Wilde zwaan, Porseleinhoen, Geoorde fuut, Toendra-rietgans, Kolgans, Wintertaling, Slobeend, Paapje en Roodborsttapuit. De Kraanvogel is niet opgenomen bij de Natura2000-doelen. Dat kan pas wanneer hij tenminste 10 jaar als broedvogel in het gebied voorkomt en dat is pas in 2013 het geval.

### Beheerplanproces

Natuurmonumenten heeft aangegeven dat de bijeenkomsten van de gebiedsgroep in 2008 zijn gestart. De projectstudie van de Rekenkamer is gebaseerd op het concept-beheerplan van 29 juni 2009. Dit plan is onder verantwoordelijkheid van de provincie Drenthe tot stand gekomen in samenwerking met betrokkenen uit het gebied. In dit plan was nog geen PAS-analyse opgenomen.

### Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging

Natuurmonumenten heeft in augustus 2013 aangegeven dat in het Fochteloërveen bijna de gehele EHS is gerealiseerd (99%). Enkele kleine percelen zijn in handen van een particulier. Die kleine stukken zijn niet cruciaal voor de waterhuishouding in het gebied. Er is wel een stuk dat wel binnen de herijkte EHS, maar niet binnen het Natura2000-gebied valt dat nog verworven moet worden om de doelstellingen te kunnen realiseren.

### Doelstellingen

Voor de habitattypen *Zure vennen* en *Droge heide* is het doel: behoud van oppervlakte en behoud van kwaliteit. Voor *Vochtige heide* is het doel uitbreiding van

oppervlakte en behoud van kwaliteit. Voor de habitattypen *Actieve hoogvenen* en *Herstellende hoogvenen* is het doel uitbreiding van oppervlakte en verbetering van kwaliteit. Voor de kwalificerende vogelsoorten is het doel behoud van de omvang van de populatie en behoud kwaliteit van het leefgebied.

Voor het gebied zijn drie kernopgaven geformuleerd: uitbreiding kernen van *Actieve hoogvenen*, op gang brengen of continueren van hoogveenvorming in *Herstellende hoogvenen* in kansrijke situaties, met het oog op ontwikkeling van *Actieve hoogvenen* (hoogveenlandschap), instandhouding van huidige relictfauna als bronpopulaties fauna, herstel van grote veengebieden met voldoende rust onder andere voor de (niet-)broedvogel Kraanvogel, ontwikkeling van overgangszones van *Actieve hoogvenen* (hoogveenlandschap), *Zure vennen*, Porseleinhoen en Paapje.

Daarnaast geldt voor het gebied een sense of urgency voor *Actief hoogveen* en *Zure vennen*. Dit betekent dat binnen nu en 10 jaar mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat en dat de daaronder liggende verplichting om minimaal de huidige waarden in stand te houden, dan niet meer realiseerbaar is.

### Stikstofgevoeligheid

Het gebied is potentieel stikstofgevoelig; er is een PAS-analyse opgesteld.<sup>118</sup> Voor het habitatype *Zure vennen* blijft de depositie een groot probleem; de waarden in 2030 zijn tot 2 maal zo hoog als de kritische depositiewaarde. Voor *Vochtige heiden* is de verwachting dat de waarden in 2030 binnen de kritische depositiewaarde vallen. Voor *Droge heiden* is de verwachting dat dat in het centrale deel ook het geval zal zijn, maar aan de randen niet. Voor *Herstellende hoogvenen* zal ook in 2030 de kritische depositiewaarde fors worden overschreden. De ontwikkelingsruimte die voor het gebied is berekend zal naar verwachting voldoende zijn om te kunnen voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte. De uitkomsten van de definitieve PAS-analyse moeten nog worden opgenomen in het beheerplan.

### Maatregelen

In het concept-beheerplan van 2009 zijn verschillende maatregelen benoemd die vooral bedoeld zijn om de hydrologische omstandigheden verder te verbeteren en de nadelige effecten van een te hoge stikstofbelasting tegen te gaan. Als aanvullende maatregelen worden genoemd: plaggen, drukbegrazing, opslag verwijderen, plaggen en mogelijk nabekalken, maaien/chopperen.

Hoewel voor het gebied een sense of urgency geldt, is in beheerplan niet opgenomen welke maatregelen specifiek nodig zijn om deze sense of urgency op te heffen. De sense of urgency is met name van toepassing op het Esmeer waarvoor de doelstelling *Zure vennen* is opgenomen en het habitatype *Actief hoogveen*. Natuurmonumenten heeft in augustus 2013 aangegeven dat uit monitoring nog moet blijken of de doelstelling voor het Esmeer haalbaar is. Het probleem zit met name bij het groeiende aantal ganzen. Deze ganzen zorgen via hun uitwerpselen voor een te hoge stikstofbelasting van het water. Onderzoek moet eerst kenbaar maken of er een strijdigheid is tussen enerzijds de doelstelling voor de Toendrarietgans en Kollgans en anderzijds het habitatype *Zure vennen*. De planning is om het onderzoek voor 2015 uit te voeren.

<sup>118</sup> Document PAS-analyse. Herstelstrategieën voor Fochteloëven, versie 13-05-2013.



In 2013 waren verschillende inrichtingsmaatregelen in de omringende bufferzone in uitvoering met als doel het water in de kern van het gebied langer te kunnen vasthouden. Het betreft maatregelen die in het kader van de realisatie van het Dutch Crane Resort (LIFE project) en de *Inrichting Friese randzone* (Tweede module herinrichting Fochteloerveen) worden uitgevoerd. Daarnaast zijn er nog plannen om in het bosgebied aan de noordkant bos te kappen, waardoor de verdrogende werking op het veen vermindert en er mogelijkheden ontstaan voor het ontwikkelen van onder andere het habitatype *Vochtige heide*.

### **Kosten**

In het concept-beheerplan van 2009 is een uitvoeringsprogramma opgenomen dat nog niet volledig is. Voor het inrichten van een overgangszone van het Fochteloërveen naar het agrarisch gebied ten westen van het Fochteloërveen is € 10.000,- per ha geraamd. Het aantal ha is niet ingevuld. De maatregel *Herinrichting Norgerpetgaten en Esmeergebied* is in drieën gesplitst, waarbij € 1.600.000,- geraamd is voor de Norger petgaten en Esmeergebied-west, inrichting en omvorming van de onderdelen Esmeerbos, hoogveenrestant Esmeergebied en het Esmeer en € 1.000.000,- voor de Kolonievaart en € 330.000,- voor de Stallaan, inrichting buffergebied landbouwenclave. Voor de omgeving Schaareshokwijk en de demping van de voormalige afvoerwaterloop in het veen is € 1.000.000,- geraamd en voor de kap van bos Bankenbos € 1.250.000,-. Voor het herstellen van de natuurlijke afwatering van het Bankenbos, het dempen van de sloten en het optimaliseren van de interne waterhuishouding zijn nog geen kosten geraamd. In de PAS-analyse die in mei 2013 bij het ministerie van EZ is ingediend voor de opnametoets zijn de totale kosten van de PAS-maatregelen geraamd op € 7,5 miljoen (zie tabel 3.1).

### **Regulier beheer**

Het beheerplan bevat geen uitgebreide beschrijving van het reguliere beheer en de kosten van dit beheer. Ook is geen analyse opgenomen waaruit blijkt dat deze kosten in de toekomst zullen af- of toenemen.

## PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIED NORGERHOLT

### BASISGEGEVENS

<b>Naam (code)</b>	NL2003034
<b>Status</b>	Habitatrichtlijngebied
<b>Landschapstype</b>	Hogere zandgronden
<b>Beheerders</b>	Natuurmonumenten
<b>Oppervlakte</b>	26 ha
<b>Gemeente(n)</b>	Noordenveld
<b>Provincie(s)</b>	Drenthe

Het Norgerholt is een eeuwenoud Markebos van Hulst en Zomereik.

### Aanwijzingsbesluit

Het gebied is een Habitatrichtlijngebied voor het habitattype *Beuken-eikenbos met hulst*. Op 14 maart 2011 is het gebied definitief aangewezen als Natura2000-gebied. Op 11 oktober 2012 heeft LTO-Noord bij GS van de provincie Drenthe een zienswijze op de definitieve aanwijzing ingediend. Uit de website van de provincie Drenthe blijkt dat de Raad van State op 14 november 2012 het beroep van de LTO tegen de definitieve aanwijzing van het Norgerholt gedeeltelijk gegrond heeft verklaard.<sup>119</sup> De Raad van State vindt de onderbouwing van het habitattype *Beuken-eikenbos met hulst* onvoldoende. GS van Drenthe hebben daarom besloten de procedure tot vaststellen van het ontwerp-beheerplan te stoppen. Zodra de staatssecretaris van EZ het aanwijzingsbesluit gerepareerd heeft, zal het ontwerp-beheerplan opnieuw ter inzage gelegd worden, waarbij de inmiddels ingediende zienswijze zal worden verwerkt. Natuurmonumenten heeft aangegeven dat de reparatie vooral tekstuele consequenties heeft voor het beheerplan en geen praktische.<sup>120</sup>

### Beheerplanproces

In oktober 2008 is een gebiedsgroep voor het beheerplan Norgerholt ingesteld en is het beheerplanproces gestart. De gebiedsgroep heeft in augustus 2009 een eindconcept-beheerplan opgeleverd. Dit plan is door de provincie, samen met de 7 andere eindconcept-beheerplannen waarvoor de provincie Drenthe voortouwnemer is, aangeboden aan de minister van LNV. Daarna is grote vertraging in de vaststellingsprocedure opgetreden als gevolg van de stikstofproblematiek. Op 21 maart 2012 heeft de gebiedsgroep ingestemd met het eindconcept-beheerplan. Daarna is het plan toegezonden voor formele instemming naar de gemeente Noordenveld, waterschap Noorderzijlvest en de Vereniging Natuurmonumenten. Het ontwerp-beheerplan dateert van juni 2012.

### Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging

In het ontwerp-beheerplan wordt gesteld dat er binnen of rond het Natura 2000-gebied geen gronden zijn die zich lenen voor uitbreiding van het bos. De contouren van het bos hebben cultuurhistorische waarde. Grondverwerving door

<sup>119</sup> [www.provincie.drenthe.nl](http://www.provincie.drenthe.nl) geraadpleegd 1 juli 2013.

<sup>120</sup> Interview Natuurmonumenten augustus 2013.

Natuurmonumenten en/of op de natuurwaarden gericht particulier beheer aan de randen van het bos is wenselijk om de zoomvegetaties meer ruimte te geven en de bemestingsinvloed vanuit de aanliggende landbouwgronden te verminderen. Hierdoor kan de kwaliteit van het bos als geheel verbeterd worden. Onderhandelingen hierover met particulieren in deze zone zijn slechts ten dele geslaagd. De zone rondom het bos ligt niet in de herijkte EHS.

### **Doelstellingen**

Het instandhoudingsdoel is: behoud van de oppervlakte en verbetering van de kwaliteit van het habitatype.

### **Stikstofgevoeligheid**

Het gebied is gevoelig voor een te hoge stikstofdepositie. Voor het gebied is een PAS-analyse opgesteld. In de kern van het gebied zelf is weinig te merken van de negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie, maar aan de randen is wel sprake van brandnetels en verbraming.<sup>121</sup> Op grond van de kritische depositiewaarde is vastgesteld dat op lange termijn bij de huidige (berekende) depositie en de gemiddelde verwachting van de daling van de achtergronddepositie, de instandhouding van het habitatype niet in gevaar komt. Er wordt van uitgegaan dat met generieke emissiebeperkende maatregelen de gewenste afname te bereiken is. Vastgesteld is dat het niet nodig is om in het bos PAS-herstelmaatregelen uit te voeren.<sup>122</sup>

### **Maatregelen en kosten**

Voor het gebied is vastgesteld dat het niet nodig is om instandhoudingsmaatregelen te nemen om voor een goede staat van instandhouding te zorgen. Dit houdt in dat naast de kosten van het reguliere beheer geen extra financiële middelen nodig zijn.

### **Regulier beheer**

In tegenstelling tot de meeste beheerplannen is in dit plan wel een beschrijving opgenomen van het reguliere beheer en de kosten van dit beheer (inclusief monitoring). Het reguliere beheer bestaat voornamelijk uit het onderhoud van bomen en struiken langs paden, wegen en randen van het gebied om de veiligheid van bezoekers van het gebied te kunnen garanderen.

---

<sup>121</sup> Interview Natuurmonumenten augustus 2013.

<sup>122</sup> PAS-analyse Herstelstrategieën Norgerholt, versie 8 mei 2013.



#### **FOTOVERANTWOORDING OMSLAG**

foto Drentsche Aa: Joop Reuvekamp

foto Bargerveen: Gerard Mengerink

foto Drouwenezand: Rolf Venema

foto Spaanse Ruiter: Bas Kers

foto peilschaal: S.J. de Waard

foto heide: Bert van 't Hul

foto Dwingelderveld: Ab Aberson

foto kraanvogel: Tim Strater





DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR  
Noordelijke Rekenkamer

Assen 24 maart 2014