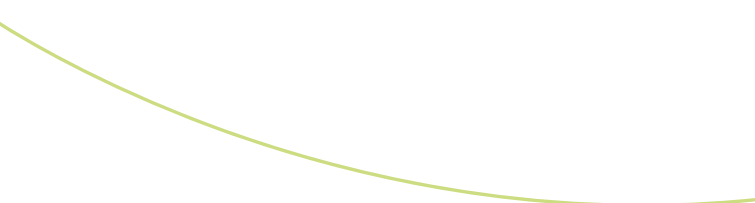


Onderzoek naar drukfactoren in natura 2000-gebieden



Opsteller	Edwin de Jong en Sam Heslinga
Portefeuillehouder	Rick Anderson
Datum	1 oktober 2025

Inhoud

Inleiding	3
Het belang van natuur	3
Hoe gaat het met de natuur?	3
Het Nederlandse natuurbeleid in het kort.....	5
Natuur onder druk.....	6
Vraagstelling.....	8
Aanpak van het onderzoek.....	9
Criterium voor doeltreffendheid	9
Gegevensverzameling.....	9
Afbakening.....	13
Planning onderzoek.....	13
Bronnen	14
Bijlage 1. Onderzoeksfasen	16
Bijlage 2. Natura 2000-gebieden per provincie.....	17

Inleiding

Na de decentralisatie van de natuurtaken in 2014 zijn provincies – samen met andere overheden – verantwoordelijk voor het beschermen, ontwikkelen en beheren van natuur en landschap binnen hun provincie. Zij leggen zowel de begrenzing van de natuurgebieden als kwaliteitsdoelstellingen van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en de Natura 2000-gebieden vast in de Provinciale Omgevingsvisie en de Provinciale omgevingsverordening. Ook zijn zij verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van deze gebieden.¹ Daarnaast voeren zij het agrarisch natuurbeheer² en het soortenbeleid³ uit. Dit doen zij zowel binnen als buiten het NNN. In dit onderzoek gaan we in op de Natura 2000-gebieden waarvoor de provincie verantwoordelijk is.

Het belang van natuur

De waarden die mensen aan natuur geven is op hoofdlijnen onder te verdelen in twee typen: de intrinsieke waarde en verschillende instrumentele waarden.⁴ Geredeneerd vanuit de intrinsieke waarde hebben planten en dieren uit zichzelf bestaansrecht en moet aantasting zoveel mogelijk worden vermeden. Bij een redenering die vanuit instrumentele waarden start, vervullen natuurlijke hulpmiddelen basisfuncties zonder welke de mens niet kan overleven; de ecosysteemdiensten. Dit zijn bijvoorbeeld voedselvoorziening, schoon drinkwater, hout, beschutting, matiging van weersinvloeden en klimaatverandering. Maar er zijn ook afgeleide waarden, zoals recreatiemogelijkheden en een aantrekkelijke, groene woonomgeving.⁵

Hoe gaat het met de natuur?

In de twintigste eeuw is de natuur in Nederland door allerlei oorzaken achteruit gegaan. Een maat om dit meetbaar te maken is de biodiversiteit. Biodiversiteit (of biologische diversiteit) is het totaal

¹ De provincie is verantwoordelijk voor de meeste Natura 2000-gebieden, maar er zijn uitzonderingen. Rijkswaterstaat blijft verantwoordelijk voor Natura 2000-gebieden die in Rijkswateren vallen. Het Ministerie van Defensie blijft verantwoordelijk voor de Natura 2000-gebieden van defensie.

² Beheer op basis van de subsidieregeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). De kern hiervan is een leefgebiedenbenadering voor (dier)soorten van internationaal belang op basis van een collectieve, gebiedsgerichte aanpak.

³ De bescherming van specifieke kwetsbare soorten in hun leefgebied.

⁴ <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/themas/biodiversiteit/verschillende-perspectieven-op-natuur.htm>, benaderd op 20-8-2025.

⁵ <https://www.pbl.nl/inleiding-natuur-en-biodiversiteit>.

aantal soorten planten en dieren dat op aarde aanwezig is.⁶ Hoe meer ecosystemen aanwezig zijn en hoe completer deze zijn, met alle soorten die daarin thuishoren, des te beter is de natuur in staat om veranderingen op te vangen.

Ondanks jarenlang natuurbeleid gaat het niet goed met de kwaliteit van veel typen Nederlandse natuur. De biodiversiteit in Nederland is vanaf 1900 sterk afgenomen, al lijkt deze afname de laatste decennia in Nederland langzamer te gaan.⁷ Sinds 1990 is de milieudruk, zoals bemeten aan emissies en deposities, afgenomen en zijn ruimtelijke condities verbeterd met de inrichting van het Natuurnetwerk Nederland. Duurzame condities zijn echter nog niet bereikt. Sinds 1994 is de gemiddelde kwaliteit van alle typen landnatuur achteruitgegaan.⁸ Vooral planten- en diersoorten in open landschappen (o.a. heide) en agrarische gebieden gaan sterk in aantal achteruit. Figuur 1 laat deze trends zien voor vijf typen landnatuur.

Natuurkwaliteit per natuurtype



Figuur 1: natuurkwaliteit per natuurtype (bron: clo.nl)

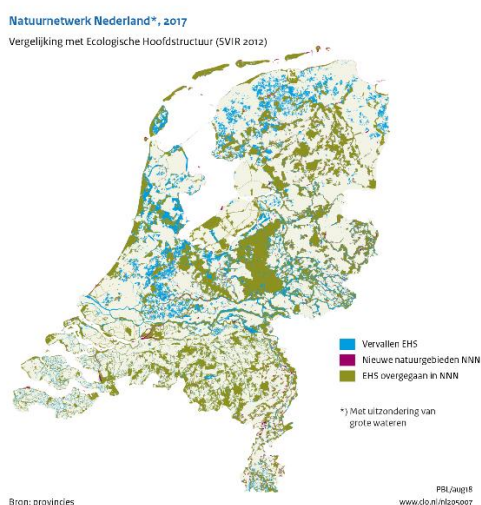
⁶ <https://www.pbl.nl/inleiding-natuur-en-biodiversiteit>. Biodiversiteit betreft zowel de variatie in soorten, als ook de erfelijke variatie binnen soorten en de variatie aan levensgemeenschappen (habitats) of ecosystemen.

⁷ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl144003-verlies-natuurlijkheid-in-nederland-europa-en-de-wereld>, benaderd op 20-8-2025.

⁸ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl205208-trends-in-kwaliteit-van-landnatuur-en-water-1990-2020>.

Het Nederlandse natuurbeleid in het kort

De Nederlandse overheid is zich vanaf de jaren '60 actief bezig gaan houden met de natuur. In eerste instantie was het beleid gericht op het beschermen en beheren van bestaande natuurgebieden. Vanaf 1990 ontstond het concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een netwerk van natuurgebieden waarvan de meeste Natura 2000-gebieden onderdeel waren. Deze gebieden werden door middel van 'robuuste verbindingzones' met elkaar verbonden. De Ecologische Hoofdstructuur vormde zo een buffer rondom de Natura 2000-gebieden. Sinds 2007 heeft het Rijk steeds meer taken overgedragen aan de provincies en in 2013 vond een verregaande decentralisatie van de natuurtaken plaats. Dit ging gepaard met een bezuiniging van € 600 miljoen op de middelen voor het verwerven en inrichten van natuurgebieden.⁹ Dit leidde tot een forse bijstelling van de ambities en het wegvallen van de 'robuuste verbindingzones'.¹⁰ Bij de herijking in 2013 is de naam Ecologische Hoofdstructuur gewijzigd in Natuurnetwerk Nederland (NNN). In figuur 2 zijn de blauwe gebieden de EHS-gebieden die niet zijn meegegaan naar het NNN. Het gaat in Nederland om circa 300.000 ha en in Noord-Nederland om circa 80.000 ha (waarvan het grootste deel in Fryslân en Groningen ligt).¹¹



Figuur 2: Vergelijking EHS met NNN¹

Biodiversiteitsverlies is niet alleen een Nederlands probleem, maar is een mondiaal vraagstuk. In het Biodiversiteitsverdrag van Rio de Janeiro is wereldwijd afgesproken dat landen ernaar streven hun biodiversiteit te behouden, te beschermen en op een duurzame manier te benutten.¹² Bijna alle VN-lidstaten (195 landen, waaronder Nederland) en de Europese Unie zijn bij dit verdrag aangesloten. De Europese Unie heeft zelf ook regels opgesteld om de kwaliteit van natuur in Europa te behouden en te verbeteren door gebieden, planten en dieren te beschermen en verlies aan biodiversiteit te

voorkomen. Bescherming van de biodiversiteit gebeurt met name via het Europese natura 2000-netwerk. Daarnaast bevat de Biodiversiteitsstrategie 2030 een Europees langetermijnplan voor bescherming en herstel van de natuur. Verder is er Europees beleid voor het verduurzamen van

⁹ Noordelijke Rekenkamer. (2014). Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet. Noordelijke Rekenkamer.

¹⁰ Het kabinet Rutte II heeft een deel van de bezuinigingen teruggedraaid.

¹¹ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl205007-bouwen-in-het-natuurnetwerk-nederland-nnn-2000-2019>, benaderd op 7 oktober 2025.

¹² VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling. (1992). Verdrag inzake Biologische Diversiteit.

de landbouw en het verbeteren van de bodem.¹³ Sinds 18 augustus 2024 is de Europese Natuurherstelverordening (NHV) van kracht. Deze verordening regelt dat ecosystemen niet alleen beschermd, maar ook hersteld moeten worden. Doel van de Natuurherstelverordening is dat in 2030 minimaal 30% van de Europese natuur is hersteld, in 2040 moet dat 60% zijn en in 2050 90%. Deze regels gelden niet alleen binnen de Natura 2000-gebieden, maar ook daarbuiten. Iedere lidstaat moet een natuurplan opstellen.

Door het bovenstaande internationale beleid ontstaan voor Nederland verplichtingen om gebieden, planten en dieren te beschermen. Momenteel zet Nederland voor de bescherming van de natuur een aantal instrumenten in. De belangrijkste zijn:¹⁴

- Natura 2000: de implementatie van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen voor de bescherming van soorten en gebieden;
- Natuurnetwerk Nederland (NNN): de opbouw van een netwerk van verbonden natuurgebieden (zie hierboven);
- Natuurbeheer: vergoedingen voor geleverde beheerinspanningen en gekoppeld aan het bereiken van gespecificeerde natuurdoelen;
- Natuurbescherming: de Omgevingswet regelt bescherming voor kwetsbare soorten en gebieden;
- Soortenbeleid: bescherming van specifieke kwetsbare soorten in hun leefgebied.

De Noordelijke Rekenkamer richt zich in dit onderzoek op de bescherming van Natura 2000-gebieden. Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor het opstellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden die (grotendeels) in hun provincie liggen.¹⁵ Zij moeten de beheerplannen iedere 6 jaar actualiseren.¹⁶

Natuur onder druk

Natura 2000-gebieden zijn geen eilanden in het omliggende cultuurlandschap. Volgens de Ecologische Autoriteit vinden de hardnekkigste knelpunten voor de natuur hun oorzaak veelal buiten de grenzen van de bestaande natuurgebieden.¹⁷ *Drukfactoren* zijn processen – vaak van buitenaf – die een benodigde omgevingsconditie van een soort negatief beïnvloeden.¹⁸ Er is een grote diversiteit aan drukfactoren. Enkele voorbeelden van drukfactoren zijn versnippering, vermessing, verdroging, verzilting, predatie (van bijvoorbeeld weidevogels), verontreiniging,

¹³ <https://europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-milieu/natuur-biodiversiteit/#:~:text=Als%20onderdeel%20van%20de%20Biodiversiteitsstrategie,in%20de%20EU%20hersteld%20zijn.>

¹⁴ <https://www.pbl.nl/inleiding-natuur-en-biodiversiteit>.

¹⁵ Artikel 3.8 lid 3 Omgevingswet.

¹⁶ Artikel 10.18 lid 1 Omgevingsbesluit.

¹⁷ Ecologische Autoriteit. (2024). Doen wat moet én kan Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament. Ecologische Autoriteit.

¹⁸ Bussel L.G.J. van en Hinsberg, A. van. (2024). Verwachte effecten van voorgenomen natuur- en stikstofbronmaatregelen op de toestand van de natuur, monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering. Planbureau voor de Leefomgeving, p. 8.

verandering in landgebruik, gebruik van bestrijdingsmiddelen, verspreiding van invasieve exotische planten en dieren en klimaatverandering.¹⁹

Een drukfactor die in Nederland momenteel veel aandacht krijgt, is de stikstofdepositie. In mei 2019 haalde de Raad van State een streep door het Programma Aanpak Stikstof (PAS) omdat deze in strijd zou zijn met de Europese Habitatrichtlijn.²⁰ In een reactie hierop kwam het kabinet in het voorjaar van 2020 met de Structurele Aanpak Stikstof.²¹ Op 1 juli 2021 trad de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn) in werking en op 16 juli 2021 presenteerde het Rijk de Contourennota van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN). Dit Programma richt zich op het realiseren van de instandhoudingsdoelen in (stikstofgevoelige) Natura 2000-gebieden en het Natuurnetwerk Nederland.²² Per natuurgebied wordt een op maat gemaakte aanpak voor natuurherstel opgesteld. Hiertoe voeren Gedeputeerde Staten Natuurdoelanalyses (NDA's) uit.²³ De Ecologische Autoriteit toetst de natuurdoelanalyses.²⁴ De reikwijdte van de Natuurdoelanalyses beperkt zich tot de drukfactor stikstof.²⁵ In dit onderzoek kijken wij naar alle relevante drukfactoren, dus niet alleen naar stikstof.

De drukfactoren *van buiten* hebben vaak een belangrijke negatieve invloed op de natuur *binnen* natuurgebieden. Dat gaat zo ver dat de Ecologische Autoriteit stelt dat effectief herstel van de Nederlandse natuurgebieden in bijna 90% van de gevallen alleen tot stand kan komen door ook maatregelen te nemen buiten het gebied zelf.²⁶ Nederland moet aan de Europese Commissie rapporteren welke drukfactoren van invloed zijn op soorten en habitattypen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000-gebieden) en ook welke maatregelen de staat neemt ten behoeve van desbetreffende soorten en habitattypen.²⁷

¹⁹ Zie voor een lijst van drukfactoren: <https://edepot.wur.nl/657588>, benaderd op 20-8-2025.

²⁰ ECLI:NL:RVS:2019:1604 en ECLI:NL:RVS:2019:1764.

²¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Brief van Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan Tweede Kamer, Onderwerp: Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 24 april 2020.

²² Daarbij gaat het om versnelling en intensivering van herstelmaatregelen, het verbeteren van hydrologie in en rondom natuurgebieden, het verhogen van de natuurbeheervergoeding, het versneld verwerven en inrichten van gronden ten behoeve van het Natuurnetwerk Nederland en aanplant van nieuw bos ter compensatie van bomenkap als gevolg van Natura 2000-beheerplannen.

²³ <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/#:~:text=Natuurdoelanalyses%20worden%20uitgevoerd%20omdat%20de,minister%20voor%20Natuur%20en%20Stikstof>, benaderd op 20-8-2025.

²⁴ De Ecologische Autoriteit is een landelijk adviesorgaan dat onafhankelijk beoordeelt of alle beschikbare ecologische kennis en informatie gebruikt wordt voor besluiten, met het oog op het gezond maken en houden van beschermde natuur. (<https://www.ecologischeautoriteit.nl/>, benaderd op 20-8-2025)

²⁵ BIJ12. (2022). Handreiking Natuurdoelanalyse, bedoeld voor eerste cyclus NDA. BIJ12.

²⁶ Ecologische Autoriteit. (2024). Doen wat moet én kan, nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament. Ecologische Autoriteit, p. 12.

²⁷ Mathijssen, P.J.H. en Jongbloed, R.H. (2024). Standaardlijsten drukfactoren en maatregelen Voorstel voor een Nederlandse standaardlijst van drukfactoren en herstelmaatregelen en vertalingen naar de Europese codelijsten. WUR.

Vraagstelling

Dit onderzoek beoordeelt in hoeverre er drukfactoren van buiten de natuurgebieden zijn aan te wijzen die de verwezenlijking van de natuurdoelen belemmeren. Als deze drukfactoren aanwezig zijn, vindt een inventarisatie plaats van de maatregelen die de provincie treft om deze weg te nemen of ten minste de effecten ervan te verzachten. Er vindt zo mogelijk ook een beoordeling plaats van de effectiviteit van deze maatregelen.

De combinatie van drukfactoren is een belangrijke oorzaak dat een groot deel van de 52 habitattypen in Nederland in slechte staat verkeert.²⁸ Drukfactoren kunnen een effectief beheer binnen natuurgebieden bemoeilijken en natuurherstel zelfs onmogelijk maken. In veel gevallen is snel verbetering nodig, zo blijkt uit de Natuurdoelanalyses.²⁹ Het bovenstaande betekent dat natuurbeleid in veel gevallen alleen effectief kan zijn als het zich ook richt op de drukfactoren uit de omgeving van het natuurgebied. Het is een belangrijke vraag met welke maatregelen buiten de natuurgebieden de provincie de belangrijkste drukfactoren tracht te reduceren en hoe effectief zij daarin is.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag.

Hoe doeltreffend zijn de maatregelen die de provincie treft om de belangrijkste drukfactoren die een negatieve invloed hebben op het halen van de natuurdoelen binnen Natura 2000-gebieden te verminderen?

De hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke natuurdoelen streeft de provincie na in de verschillende Natura 2000-gebieden?
2. Welke drukfactoren zijn van invloed op het halen van de natuurdoelen binnen de natura 2000-gebieden?
3. Heeft de provincie de belangrijkste drukfactoren in beeld?
4. Welke maatregelen treft de provincie om deze drukfactoren weg te nemen of te verminderen?
5. Tegen welke belemmeringen loopt de provincie aan bij de aanpak van de drukfactoren?
6. Hoe doeltreffend zijn de maatregelen om de drukfactoren te verminderen?

²⁸ <https://dashboardbiodiversiteit.nl/verminderen-van-de-druk-op-de-biodiversiteit>, benaderd op 18-8-2025; Het Rijk heeft recentelijk een programmatische aanpak basiskwaliteit natuur uitgebracht, waarin het ook buiten de natuurgebieden wil komen tot een minimumniveau voor biodiversiteit. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2024). Kennisdocument basiskwaliteit natuur. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

²⁹ Ecologische Autoriteit. (2024). Doen wat moet én kan Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament. Ecologische Autoriteit.

Aanpak van het onderzoek

De gegevens die nodig zijn voor dit onderzoek halen we uit een combinatie van documentenonderzoek, monitoringsgegevens van de provincie, interviews en als daar aanleiding voor is een caseonderzoek. Voordat we deze methoden voor gegevensverzameling bespreken, gaan we eerst in op de manier waarop de Noordelijke Rekenkamer doeltreffendheid in dit onderzoek definieert.

Criterium voor doeltreffendheid

In deelvraag 6 vindt een beoordeling plaats van de doeltreffendheid van de maatregelen die provincies nemen om drukfactoren weg te nemen. In dit onderzoek kiest de Noordelijke Rekenkamer ervoor om een maatregel als doeltreffend te kwalificeren wanneer de provincie er in slaagt met die maatregel een drukfactor zodanig weg te nemen dat zij geen belemmering meer vormt voor de instandhoudingsdoelen van het betreffende gebied.

In theorie zou de Rekenkamer voor de doeltreffendheid van het beleid ook kunnen kijken naar de toename van de biodiversiteit. Ondanks dat er redelijk goede indicatoren zijn om de biodiversiteit te meten (zie bijvoorbeeld figuur 1), stuit dit in de praktijk op twee problemen:

- Er kunnen meer oorzaken zijn voor veranderingen in biodiversiteit dan alleen een verandering in een bepaalde drukfactor. Er zijn veel doorkruisende variabelen waardoor veranderingen in de biodiversiteit moeilijk zijn toe te rekenen aan provinciale maatregelen.
- De causale keten tussen een drukfactor en het effect op de biodiversiteit kan lang zijn. Als bijvoorbeeld de immissie van schadelijke stoffen in een gebied wordt gestopt, kan het nog vele jaren duren voordat deze uit de bodem verdwenen zijn. Hierdoor kan het vele jaren duren voordat veranderingen in biodiversiteit zichtbaar worden. Ook dit maakt de toerekenbaarheid aan het provinciaal beleid lastig.

Door deze lastige toerekenbaarheid kiest de Noordelijke Rekenkamer niet voor biodiversiteit als criterium voor doeltreffendheid.

Gegevensverzameling

Documentenonderzoek

De Noordelijke Rekenkamer voert een documentenonderzoek uit om een beeld te krijgen van de regelgeving over natuurbeleid en het provinciale beleid. Zij bestudeert Europese, nationale en provinciale wet- en regelgeving op het gebied van natuurbescherming. Zij brengt voor de Natura

2000-gebieden in kaart welke natuurdoelen de provincie voor deze gebieden stelt, welke drukfactoren aanwezig zijn en welke beheersmaatregelen nodig zijn. Dit doet de Rekenkamer aan de hand van de beheerplannen en de Natuurdoelanalyses van Natura 2000-gebieden die in de provincie aanwezig zijn. Natuurdoelanalyses gaan in het bijzonder over stikstof en daaraan gerelateerde drukfactoren. Wanneer andere documenten belangrijke informatie geven over de andere drukfactoren in Natura 2000-gebieden, neemt de Rekenkamer deze ook mee in het documentenonderzoek. Bij niet-stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden hoeven Gedeputeerde Staten bijvoorbeeld geen natuurdoelanalyses op te stellen. Indien dat aan de orde is, zullen de belangrijkste drukfactoren worden afgeleid uit andere documenten. Indien nodig zullen de drukfactoren die de Rekenkamer hieruit afleidt, worden voorgelegd aan de terreinbeheerder om te controleren of de Rekenkamer de juiste drukfactoren onderkent.

De Rekenkamer vraagt bij de provincie besluitvormingsdocumenten op over de maatregelen die zij heeft genomen om drukfactoren op de Natura 2000-gebieden aan te pakken. Ook vraagt zij bij de provincie – indien aanwezig – documenten op waaruit blijkt hoe effectief de eventuele getroffen maatregelen zijn.

Het documentenonderzoek moet (gedeeltelijke) antwoorden opleveren op de vraag welke natuurdoelen de provincie nastreeft (deelvraag 1), welke drukfactoren er zijn (deelvraag 2), welke drukfactoren zij in beeld heeft (deelvraag 3) en welke maatregelen de provincie neemt (deelvraag 4). Wellicht zijn de belemmeringen ook beschreven (deelvraag 5). Als er evaluaties zijn over de doeltreffendheid van de getroffen maatregelen bestudeert de rekenkamer deze ook (deelvraag 6).

Interviews

In dit onderzoek houdt de Noordelijke Rekenkamer semigestructureerde interviews. Deze interviews leveren naar verwachting meer achtergrondinformatie op over de achtergronden bij de doelen, drukfactoren (vooral andere drukfactoren dan alleen stikstof) en maatregelen.

Interviews vinden plaats met de volgende (groepen van) personen:

- de verantwoordelijk gedeputeerde;
- medewerkers van de provincie (over o.a. de keuze voor natuurdoelen, de wijze waarop de drukfactoren zijn bepaald, de keuze voor het al dan niet treffen van maatregelen en problemen waar de provincie tegenaan loopt);
- terreinbeheerders (op locatie, over o.a. de natuurdoelen, in hoeverre de provincie alle drukfactoren juist heeft onderkend, in hoeverre de provincie goede en voldoende maatregelen neemt en in hoeverre deze doeltreffend zijn);
- grondgebruikers rondom de Natura 2000-gebieden die een bijdrage leveren aan de drukfactoren (bijvoorbeeld boeren over eventuele opgelegde maatregelen, de werkbaarheid en effectiviteit daarvan);

- indien nodig medewerkers van BIJ12 (over het interpreteren van indicatoren en data);³⁰
- medewerkers van de Ecologische Autoriteit (over het beeld dat uit de Natuurdoelanalyses in Nederland – en vooral in Noord Nederland – komt en welke maatregelen provincies kunnen treffen);
- indien nodig externe deskundigen (b.v. over welke maatregelen nodig zijn en de effectiviteit van getroffen maatregelen).

De interviews zijn ondersteunend voor het beantwoorden van alle deelvragen. Zij kunnen in het bijzonder meer zicht geven op andere dan drukfactoren dan de stikstofdepositie.

Optioneel: vergelijkende casestudies

Als uit het documentenonderzoek en de interviews blijkt dat er verschillen tussen provincies zijn in de aanpak van de drukfactoren, is het zinvol om een vergelijking te maken. In dat geval zal de rekenkamer een aantal casestudies verrichten. Per casestudy neemt de rekenkamer een Natura 2000-gebied onder de loep. Daarvoor selecteert de Rekenkamer Natura 2000-gebieden die onder verantwoordelijkheid van de provincie vallen.³¹ Het hoofddoel van deze casestudies is te achterhalen in hoeverre de maatregelen van provincies om drukfactoren op natuurgebieden te verminderen van elkaar verschillen en of de doeltreffendheid van deze maatregelen verschilt. Daarvoor is het nodig om cases met vergelijkbare natuurdoelen en drukfactoren te selecteren. Natura 2000-gebieden zijn echter moeilijk met elkaar te vergelijken omdat zij vaak sterk verschillen qua natuurtypen, bodemgesteldheid en omgeving waarin zij liggen. Het vinden van goed vergelijkbare natura 2000-gebieden is daardoor onzeker.

Voor ieder Natura 2000-gebied is één overheid voortouwnemer. Meestal is dit de provincie waar het gebied voor het grootste deel in ligt.³² De voortouwnemer is verantwoordelijk voor het hele proces om tot een beheerplan te komen. Op deze manier vindt afstemming van het beheer *binnen* de Natura 2000-gebieden plaats. Drukfactoren zijn processen die hun oorsprong meestal *buiten* de natuurgebieden hebben en waarvan de gevolgen binnen het Natura 2000-gebied merkbaar zijn. Buiten het Natura 2000-gebied kan de provinciale aanpak verschillen. Er kan daardoor worden gekeken naar de drukfactoren vanuit verschillende provincies op *hetzelfde* Natura 2000-gebied. In Noord Nederland zijn diverse Natura 2000-gebieden die provinciegrensoverschrijdend zijn of die heel dicht tegen een provinciegrens aanliggen. De Natura 2000-gebieden op of nabij een provinciegrens zijn:³³

- Bakkeveense Duinen (in Fryslân, op ca. 120 meter van Groningen en 60 meter van Drenthe);
- Lauwersmeer (Groningen – Fryslân);
- Leekstermeer (Drenthe – Groningen);
- Drentsche Aa (Drenthe – Groningen);

³⁰ BIJ12 is onderdeel van de Vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO) en ondersteunt de samenwerkende provincies bij de uitvoering van wettelijke taken met kennis, informatie en data over het landelijk gebied en de fysieke leefomgeving. <https://www.bij12.nl/>, benaderd op 20-8-2025.

³¹ Daarmee vallen de gebieden waar het Rijk verantwoordelijk is af. Dit zijn in Noord-Nederland het Noordzeekustgebied, de Waddenzee, het IJsselmeer en het Witterveld.

³² In gebieden waar het Rijk bevoegd gezag is, is het Rijk voortouwnemer.

³³ De provincie die het voortouw neemt voor het beheer binnen het gebied is steeds als eerste genoemd.

- Zuidlaardermeer (Groningen – Drenthe);
- Fochterloërveen (Drenthe – Fryslân);
- Drents Friese Wold (Drenthe – Fryslân).

Indien er verschillen in aanpak tussen de provincies zijn, zal de Rekenkamer deze Natura 2000-gebieden als casus uitwerken. Per casus kijkt zij wat de provinciale instandhoudingsdoelen zijn en welk beheer de terreinbeheerder toepast. De rekenkamer kijkt nauwkeurig welke drukfactoren er in het gebied aanwezig zijn en welke maatregelen nodig zijn om deze te verminderen. De rekenkamer onderzoekt welke maatregelen de provincie treft en evalueert de effectiviteit (in termen van reductie van de drukfactor) van deze maatregelen. Het kan overigens ook zo zijn dat in een casus twee provincies maatregelen treffen voor andere drukfactoren. Dit kan legitiem zijn, maar dan moet dat verschil in aanpak verklaarbaar zijn. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat er in één provincie grote stikstofuitstoters zitten en in de andere niet. We zullen dergelijke specifieke afwegingen in de cases in kaart brengen. Een vergelijking van de effectiviteit van maatregelen is in dat geval echter niet mogelijk. Dit levert een diepgaander inzicht in de relatie tussen doelen – drukfactoren – maatregelen op dan wat uit de documentenstudie blijkt. Ook leveren de cases inzicht in de verschillen in aanpak tussen provincies en de doeltreffendheid daarvan.

De Rekenkamer werkt deze cases uit aan de hand van het beheerplan van het natuurgebied en indien aanwezig de natuurdoelanalyses, beleidsdocumenten en effectstudies. Daarnaast interviewt de Rekenkamer provincied medewerkers, de terreinbeheerder en eventuele andere betrokkenen.

Door middel van de casestudies kan de Noordelijke Rekenkamer antwoord geven op deelvraag 2, 3, 4, 5 en 6.

Rondetafelgesprekken

Casestudies hebben een beperkte generaliseerbaarheid. Om uit te zoeken of de bevindingen uit de beperkte caseselectie ook van toepassing zijn op de andere Natura 2000-gebieden³⁴ in Noord Nederland, organiseert de Noordelijke Rekenkamer rondetafelgesprekken. In deze gesprekken komt aan de orde of de bevindingen uit de geselecteerde gebieden overeenkomen met wat de deelnemers zien in de overige Natura 2000-gebieden.

De rekenkamer organiseert per provincie een rondetafelgesprek. Zij nodigt voor deze gesprekken de terreinbeheerders van de verschillende Natura 2000-gebieden in de provincie uit. In deze gesprekken zal de rekenkamer toetsen in hoeverre de bevindingen uit de cases ook van toepassing zijn op de andere natuurgebieden. Als er duidelijke verschillen zijn, vraagt de rekenkamer de deelnemers om deze te duiden.

De rondetafelgesprekken zijn ondersteunend voor het beantwoorden van deelvraag 2, 3, 5 en 6.

³⁴ Waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn.

Afbakening

De onderzoeksperiode loopt van 2014 (het jaar van decentralisatie van natuurtaken van Rijk naar provincie) tot heden. De rekenkamer richt het onderzoek op de Natura 2000-gebieden waarvoor de provincie verantwoordelijk is. Gebieden waarvoor het Rijk verantwoordelijk is vallen daardoor buiten het onderzoek.³⁵ Een overzicht van deze gebieden in Noord Nederland en de verantwoordelijke overheid is opgenomen in bijlage 2.

Planning onderzoek

Dit onderzoek is een groot onderzoek. Het onderzoek loopt volgens de planning van september 2025 tot en met september 2026. Het betreft een voorlopige planning, omdat er veel onzekerheid is over het verloop van andere onderzoeken. Dit kan gevolgen hebben voor de inzetbaarheid van onderzoekers.

Activiteit	Periode
Vorbereiding van het onderzoek	September 2025
Vaststelling onderzoeksplan	Oktober 2025
Gegevensverzameling	Oktober – december 2025
Uitwerken 3 cases per provincie	december 2025 – maart 2026
Vaststellen nota's van bevindingen	April 2026
Ambtelijke feitencheck	Mei 2026
Opstellen conclusies en aanbevelingen	Mei 2026
Bestuurlijk wederhoor	Juni 2026
Publicatie rapport	September 2026

³⁵ Het Rijk is in Noord Nederland voortouwnemer van de Noordzeekustzone, de Waddenzee, het IJsselmeer en het Witterveld (zie bijlage 2).

Bronnen

- BIJ12. (2022). Handreiking Natuurdoelanalyse, bedoeld voor eerste cyclus NDA. BIJ12.
- Ecologische Autoriteit. (2024). Doen wat moet én kan Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament. Ecologische Autoriteit.
- Ecologische Autoriteit. (2024). Doen wat moet én kan Nu aan de slag met noodzakelijk natuurherstel, met natuurdoelanalyses als fundament. Ecologische Autoriteit.
- Mathijssen, P.J.H. en Jongbloed, R.H. (2024). Standaardlijsten drukfactoren en maatregelen Voorstel voor een Nederlandse standaardlijst van drukfactoren en herstelmaatregelen en vertalingen naar de Europese codelijsten. WUR, p. 13.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Brief van Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan Tweede Kamer, Onderwerp: Voortgang stikstofproblematiek: structurele aanpak, 24 april 2020.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2024). Kennisdocument basiskwaliteit natuur. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Noordelijke Rekenkamer. (2014). Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet. Noordelijke Rekenkamer.
- VN-conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling. (1992). Verdrag inzake Biologische Diversiteit.

Websites

- <https://dashboardbiodiversiteit.nl/verminderen-van-de-druk-op-de-biodiversiteit>.
- <https://edepot.wur.nl/657588>.
- <https://europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-milieu/natuur-biodiversiteit/#:~:text=Als%20onderdeel%20van%20de%20Biodiversiteitsstrategie,in%20de%20EU%20hersteld%20zijn>.
- <https://www.bij12.nl/>.
- <https://www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/gebiedsgerichte-aanpak/natuurdoelanalyses/#:~:text=Natuurdoelanalyses%20worden%20uitgevoerd%20omdat%20de,minister%20voor%20Natuur%20en%20Stikstof>.
- <https://www.clo.nl/indicatoren/nl144003-verlies-natuurlijkheid-in-nederland-europa-en-de-wereld>.
- <https://www.clo.nl/indicatoren/nl205007-bouwen-in-het-natuurnetwerk-nederland-nnn-2000-2019>
- <https://www.clo.nl/indicatoren/nl205208-trends-in-kwaliteit-van-landnatuur-en-water-1990-2020>.
- <https://www.clo.nl/over-clo/over-ons>.
- <https://www.ecologischeautoriteit.nl/>.
- <https://www.netwerkecologischemonitoring.nl/>.
- <https://www.pbl.nl/inleiding-natuur-en-biodiversiteit>.

- <https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/aanpak-stikstof/mogelijkheden-omgevingsvergunning/aanpassingen-beheerplannen-actualisatie/>.
- <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/themas/biodiversiteit/verschillende-perspectieven-op-natuur.htm>.

Bijlage 1.

Onderzoeksfases

Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (zie het Onderzoeksprotocol van de NRK, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/over-ons>, onder 'Werkwijze').

Fase	Activiteit
Onderzoeksopzet	De rekenkamer zoekt informatie en verkent welke richtingen het project kan ingaan. Dat doet zij onder andere door zich in te lezen en door (informeel en oriënterend) in gesprek te gaan met medewerkers van de provincie(s) en andere inhoudelijk betrokkenen. <u>Resultaat</u> : onderzoeksplan, vastgesteld door het college van de NRK. De rekenkamer stuurt deze onderzoeksopzet naar de provinciesecretaris, met het verzoek een inhoudelijke contactpersoon aan te wijzen.
Uitvoering: Empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen + Ambtelijk hoor en wederhoor	De rekenkamer voert vervolgens een startgesprek met de vaste provinciale contactpersoon en de aangewezen inhoudelijke contactpersoon. De provincie levert daarna binnen een maand de gevraagd documenten.
	De rekenkamer verzamelt gegevens, deels van de provincie, deels van andere instanties. Soms zet zij een enquête uit.
	De relevante gegevens en de antwoorden op de feitelijke onderzoeksvragen krijgen een plekje in de conceptnota van Bevindingen, vast te stellen door het college van de NRK.
	Aan de provincie vraagt de rekenkamer het concept van de Nota van Bevindingen te controleren op <u>feitelijke</u> correctheid (de provincie krijgt <u>vijf weken</u> om dit te doen). De rekenkamer stelt vervolgens een reactienota op en bespreekt die met de provincie (vaste contactpersoon en inhoudelijke contactpersoon). Feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen corrigeert de rekenkamer.
Uitvoering: Analyse en beoordeling	Op basis van alle gegevens formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Die vormen, met de inhoud van de Nota van Bevindingen, het <u>eindrapport</u> . Het college van de NRK stelt het eindrapport vast.
Afronding	Vervolgens stuurt de rekenkamer het vastgestelde eindrapport aan het college van Gedeputeerde Staten, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven (binnen vijf weken). De rekenkamer biedt aan de desbetreffende gedeputeerde(n) een toelichting te geven op de conclusies en aanbevelingen. <u>NB</u> . Het rapport verandert door dat gesprek niet meer. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport opgenomen.
Bestuurlijke reactie	Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten kan de rekenkamer besluiten een nawoord te schrijven; ook dat is een bijlage bij het rapport.
Nawoord	Daarna presenteert de rekenkamer het eindrapport in een besloten bijeenkomst aan de leden van Provinciale Staten; daarna is het rapport openbaar. Daarna licht zij het rapport nog eens toe in een bijeenkomst (zoals een commissievergadering) van PS.
Openbaarmaking	<u>NB</u> . Dat betekent dus, dat <u>alle voorgaande stappen vertrouwelijk</u> zijn en dat de provincie geen van de stukken die zij van de rekenkamer ontvangt aan derden mag geven.

Bijlage 2. Natura 2000-gebieden per provincie

	Groningen	Fryslân	Drenthe
1	Drentsche Aa-gebied **	Alde Feanen	Bargerveen
2	Lauwersmeer	Bakkeveense duinen	Drents-Friese Wold & Leggelderveld
3	Leekstermeergebied **	Deelen	Drentsche Aa-gebied
4	Lieftingsbroek	Drents-Friese Wold & Leggelderveld **	Drouwenezand
5	Noordzeekustzone *	Duinen Ameland	Dwingelderveld
6	Waddenzee *	Duinen Schiermonnikoog	Elperstroomgebied
7	Zuidlaardermeergebied	Duinen Terschelling	Fochteloërveen
8		Duinen Vlieland	Holtingerveld
9		Fochteloërveen **	Leekstermeergebied
10		Groote Wielen	Mantingerbos
11		IJsselmeer *	Mantingerzand
12		Lauwersmeer **	Norgerholt
13		Noordzeekustzone *	Witterveld *
14		Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving	Zuidlaardermeergebied **
15		Rottige Meenthe & Brandemeer	
16		Sneekstermeergebied	
17		Van Oordt's Mersken	
18		Waddenzee *	
19		Wijnjeterper Schar	
20		Witte en Zwarte Brekken	
Aantal Natura 2000-gebieden waarvoor provincie voortouwnemer is			
	3	14	12

* = voortouwnemer Rijk.

** = provinciegrensoverschrijdend Natura 2000-gebied; voortouwnemer andere provincie.