

Gebiedsprocessen Natuur

Onderzoeksplan

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit onderzoeksplan is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit T. Schaaf MSc, MA en drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Gebiedsprocessen Natuur

Onderzoeksplan

Deventer, april 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	6
1.3	Focus	9
2	Onderzoeksopzet	10
2.1	Doel- en vraagstelling.....	10
2.2	Onderzoeksmethodiek.....	11
2.3	Planning.....	13
2.4	Slotopmerkingen	13
Bijlage 1:	Geraadpleegde bronnen	14

1 Inleiding

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor en achtergrond bij het onderzoek naar gebiedsprocessen. Tot slot benoemen we de focus van het onderzoek.

1.1 Aanleiding

Provincies pakken complexe opgaven, zoals bijvoorbeeld de aanpak van stikstof, steeds vaker aan via een gebiedsgerichte aanpak en zetten daarvoor gebiedsprocessen in. Het idee daarachter is om samen met betrokken partijen met verschillende en soms ook strijdige belangen te komen tot een gezamenlijke aanpak. Duidelijk is dat daarbij de belangen groot zijn en dat het in ieders belang is dat het gebiedsproces zo goed mogelijk verloopt. De komende jaren zullen -naar verwachting- gebiedsprocessen starten voortvloeiend uit het Programma Landelijk Gebied.

Met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wil de Rijksoverheid de komende jaren gebiedsgericht werken aan natuur, water en klimaat. De Rijksoverheid wil de natuur ruimte bieden voor herstel en versterking, de kwaliteit van water en bodem verbeteren en meer doen tegen klimaatverandering¹. Met het NPLG gaat de Rijksoverheid samen met provincies, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke partners, (agraris)ch ondernemers, grondeigenaren en grondgebruikers op zoek naar oplossingen per gebied. Binnen het NPLG zijn kerndoelen vastgesteld. Uiterlijk 1 juli 2023 moeten provincies hun plannen per gebied klaar hebben. In die plannen moeten de doelen voor emissiereductie, natuurherstel en water staan en hoe die doelen bereikt moeten worden. Provincies werken het NPLG daarom uit in een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG).

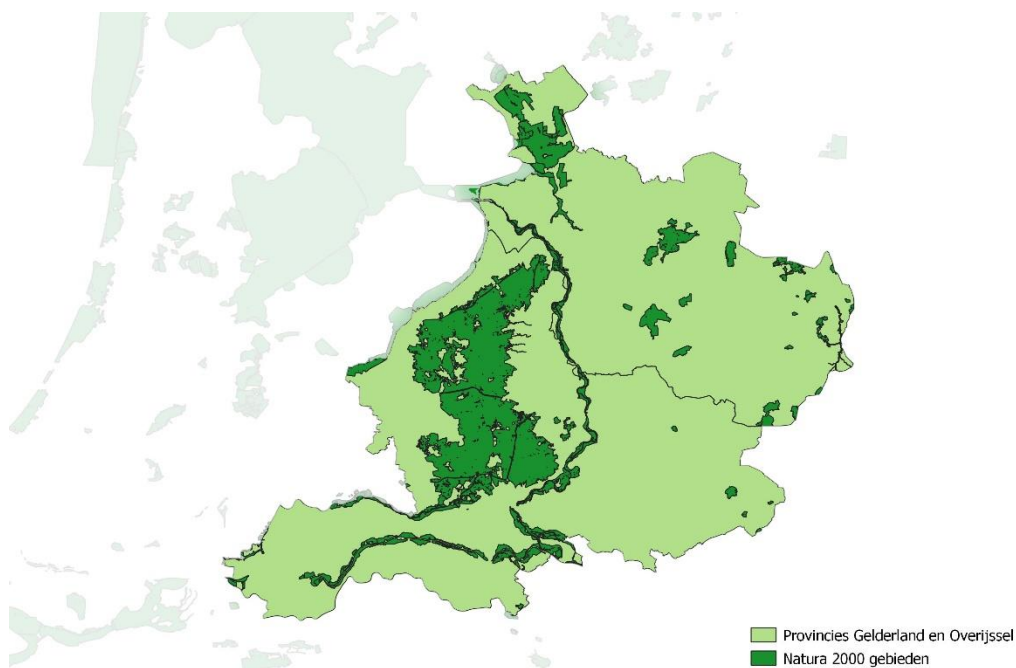
Werken met gebiedsprocessen is niet nieuw. Bij ontwikkelingen en maatregelen rond Natura 2000-gebieden is hier al ervaring mee opgedaan. Dit biedt de mogelijkheid om te onderzoeken wat daar van geleerd kan worden voor toekomstige gebiedsprocessen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nationaal-programma-landelijk-gebied>

1.2 Achtergrond

In 2013 sloten provincies en Rijk het Natuurpact en werd de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) omgedoopt tot NatuurNetwerk Nederland (NNN). Het NNN is een netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden in Nederland, waaronder de Natura 2000-gebieden. Natura 2000-gebieden zijn beschermde natuurgebieden in Europa, waar op grond van de Europese Vogel- en HabitatRichtlijnen kwetsbare dier- en plantensoorten en hun omgeving worden beschermd. In het Natuurpact is afgesproken in de periode 2011-2027 80.000 ha nieuwe natuur te realiseren en daarnaast de kwaliteit van bestaande natuur te verbeteren.

Figuur 1: Natura 2000-gebieden in Gelderland en Overijssel



Bron: Bewerking Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Geoportaal provincie Overijssel, geraadpleegd 22 februari 2023.

Voor de Natura 2000-gebieden geldt dat er herstelmaatregelen per gebied zijn opgenomen in gebiedsanalyses, gebaseerd op herstelstrategieën en de specifieke situatie in het gebied. Deze gebiedsanalyses zijn opgesteld in het kader van het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS). Met de PAS werd *voortitlopend* op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Raad van State heeft in mei 2019 geoordeeld dat de PAS strijdig is met de Europese Natuurwetgeving. De gebiedsanalyses zijn veelal onderdeel van door GS vastgestelde beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden. Daarin:

- is aangegeven hoe de aanwezige natuur het best beschermd kan worden en;

- staan de mogelijkheden om de natuur verder te ontwikkelen.

Daarnaast vormen de beheerplannen een kader voor vergunningverlening en handhaving in relatie tot de activiteiten in en rond het gebied.

Voordat herstelmaatregelen uitgevoerd konden worden, moesten eerst voorbereidingen worden getroffen. Zo moest er in sommige gevallen grond worden verworven en was/is het voor alle maatregelen van belang om de gevolgen ervan voor bewoners en gebruikers van de grond goed in beeld te hebben. Daarvoor zijn - zeker wanneer het gaat om een complexe aangelegenheid - gebiedsprocessen ingezet.

Gebiedsprocessen

In een gebiedsproces gaan overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers met elkaar op zoek naar een aanpak om de opgaven voor bijvoorbeeld natuur, stikstof, water en klimaat in samenhang op te pakken. In de gebiedsprocessen natuur is voor de natuur veelal een verhoging van het waterpeil gewenst, met gevolgen voor agrarische belangen. Per gebied wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn om verschillende belangen zo goed mogelijk te dienen; zoals het ruilen van gronden en het omvormen van agrarisch grond naar een natuurfunctie. Met een gebiedsproces is vaak veel tijd gemoeid, vaak duren gebiedsprocessen meerdere jaren.

Figuur 2: Fasen gebiedsproces



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

In figuur 2 staan de fasen van een gebiedsproces. De producten die voortkomen uit de verschillende fasen worden hierna toegelicht.

- Voor elk Natura 2000-gebied moest binnen drie jaar na aanwijzing een beheerplan worden opgesteld. Hierin staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor dat gebied te halen en wie dat gaat doen. Ook wordt hierin aangegeven welke activiteiten zonder vergunning in een gebied mogen plaats vinden. Beheerplannen worden opgesteld in nauw overleg met eigenaren, gebruikers en andere betrokken overheden, vooral gemeenten, waterschappen en provincies. In de meeste gevallen nam de provincie het voortouw bij het opstellen van het beheerplan, in andere gevallen was dat het Rijk, meestal Rijkswaterstaat². Op een ontwerpbeheerplan kan een zienswijze³ worden ingediend. Nadat het beheerplan definitief is vastgesteld, staat beroep open voor degenen die een zienswijze

² <https://www.natura2000.nl/procedure/beheerplannen-voor-natura-2000-gebieden>

³ Een zienswijze is een reactie die een belanghebbende aan het bevoegd gezag kan sturen als reactie op een ontwerp-besluit.

hebben ingediend en degenen die het niet eens zijn met de wijziging van het beheerplan ten opzichte van het ontwerp.

- Een inrichtingsplan is een concretisering van de maatregelen uit het beheerplan en de gebiedsanalyse⁴; wat gaan we precies doen en op welk perceel? Hiervoor worden verschillende onderzoeken uitgevoerd. Een inrichtingsplan kan juridisch-planologisch worden vertaald in een ruimtelijk plan, te weten een bestemmingsplan of een Provinciaal InpassingsPlan (PIP)⁵. De provincie Overijssel maakt voor vrijwel alle gebiedsprocessen gebruik van een PIP, de provincie Gelderland heeft een enkele keer een PIP ingezet bij een gebiedsproces. Er zijn verschillende fasen te onderscheiden bij het opstellen van een PIP⁶.
 - Voorontwerp PIP. Dit is geen verplichte stap, maar biedt de mogelijkheid om - hoewel nog niet alle onderzoeken klaar zijn- naar buiten toe al wel een beeld te geven van de plannen die er zijn. Het voorontwerp wordt ter inzage gelegd en met een inspraakreactie kun je je mening geven. Alle inspraakreacties tezamen worden opgenomen in een inspraaknota. De inspraaknota wordt verwerkt in een ontwerp PIP.
 - Ontwerp-PIP. De bestuurlijk trekker (de provincie of één van de partners die betrokken is bij het gebiedsproces) bereidt het ontwerp-PIP voor in afstemming met andere betrokken partijen, waarna de provincie het ontwerp-PIP opstelt. Het ontwerp-PIP wordt ter inzage gelegd en met een zienswijze kun je je mening geven. Na verwerking van de reacties maakt de provincie het definitieve PIP.
 - Definitieve PIP. PS bepalen of zij het PIP vaststellen. Daarvoor behandelen zij het PIP en de nota van antwoord (waarin de zienswijzen en de wijze waarop daarmee is omgegaan in relatie tot het PIP zijn opgenomen). Indieners van zienswijzen kunnen inspreken bij de commissiebehandeling. Wanneer PS het PIP vaststellen is het voor degenen die een zienswijze hebben ingediend en voor belanghebbenden (al dan niet met een zienswijze) mogelijk om bezwaar te maken door beroep aan te tekenen bij de Raad van State. Pas na afronding van deze juridische fase is een PIP ofwel onherroepelijk, dan wel moet er opnieuw een PIP worden opgesteld.
- In de realisatiefase worden, na de aanbesteding en het regelen van de vergunningen, de plannen uit het inrichtingsplan uitgevoerd.

Gebiedsprocessen in Gelderland en Overijssel

Beide provincies hebben er voor gekozen om het trekkerschap van een gebiedsproces deels te beleggen bij partners zoals waterschappen, gemeenten, LTO en terreinbeheerders en deels zelf te doen. De provincie is eindverantwoordelijk voor de doelrealisatie en maakt per gebied met de externe trekker afspraken over de rolverdeling, taakverdeling, financiering en aanpak van de opgave in het gebied. De

⁴ In een gebiedsanalyse is onderbouwd welke maatregelen minimaal noodzakelijk zijn voor het zekerstellen van de Natura 2000-doelen en om ruimte te kunnen bieden aan economische ontwikkelingen. Met deze gebiedsanalyse wordt onderbouwd dat de ontwikkelingsruimte kan worden uitgegeven. Deze gebiedsanalyse is onderdeel van de passende beoordeling van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De inhoud van gebiedsanalyses zijn daarnaast opgenomen in de Natura 2000-beheerplannen.

⁵ Een inpassingsplan is een bestemmingsplan van de provincie, waarmee de bestemming van een gebied juridisch kan worden vastgelegd

⁶ Gebaseerd op <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/over-de-aanpak-van-de-natura-2000-gebieden/stappen-van-een-provinciaal-inpassingsplan-pip/>

provincie blijft gedurende het gebiedsproces betrokken ook als zij geen trekker is van een project, bijvoorbeeld:

- als opdrachtgever;
- als facilitator via geld en menskracht;
- als toehoorder/adviseur bij overleggen;
- bij verwerving van grond;
- door het maatregelenpakket te toetsen;
- juridische en planologische afhandeling.

In Overijssel zijn er 24 Natura 2000-gebieden, in Gelderland zijn er 15. In sommige gebieden is sprake van meerdere gebiedsprocessen, bijvoorbeeld bij het Natura 2000-gebied Rijntakken.

1.3 Focus

In dit onderzoek staat het gebieds*proces* in het kader van het Natuurpact centraal. De nadruk in het onderzoek ligt dan ook niet op de resultaten/uitkomsten van het gebiedsproces, maar op de route die gevolgd is om te komen tot de uitkomst van het gebiedsproces. De focus ligt op gebiedsprocessen Natura 2000 waar recent de planuitwerkingsfase is afgerond.

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk beschrijven we de opzet van ons onderzoek. Daarbij komen doel- en vraagstelling en onderzoeksmethodiek aan de orde. Ook geven we de planning van het onderzoek weer.

2.1 Doel- en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

PS Gelderland en Overijssel ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de lessen uit gevoerde gebiedsprocessen.

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Welke lessen kunnen worden geleerd van al uitgevoerde gebiedsprocessen?

Onderzoeksvragen

1. Wat zijn in (verschillende fasen van) gebiedsprocessen de succesfactoren geweest volgens provincie en/of partners?
2. Welke factoren zouden volgens provincie en/of partners in een volgend gebiedsproces anders/beter moeten?

Om over voldoende context te beschikken om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, worden de volgende vragen eveneens beantwoord in dit onderzoek.

- I. Wanneer wordt een gebiedsproces ingezet?
- II. Wat is het instrumentarium (vrijwillig/dwingend) dat ingezet kan worden bij gebiedsprocessen?
- III. Welke stappen/fasen zijn te onderscheiden in een gebiedsproces?
- IV. Welke rol spelen PS in gebiedsprocessen? Wat zijn de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet voor de rol van PS?
- V. Welke rol of rollen kan de provincie aannemen in een gebiedsproces?
- VI. Welke partners zijn grosso modo te onderscheiden in de gebiedsprocessen?
- VII. Welke evaluaties van gebiedsprocessen zijn er en welke lessen komen daaruit naar voren?

2.2 Onderzoeksmethodiek

Methoden

Voor het onderzoek worden verschillende methoden van informatieverzameling ingezet:

- Analyse van documenten behorend bij de geselecteerde gebiedsprocessen.
- (groeps)Interviews met betrokkenen bij deze gebiedsprocessen. Daarbij gaat het om zowel bewoners en gebruikers van gronden die te maken krijgen met de (effecten van) maatregelen die voortkomen uit het gebiedsproces als om provincie en partners zoals vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, terrein beherende organisaties etc.

Caseselectie

Gebiedsprocessen kennen over het algemeen een lange (>6 jaar) doorlooptijd met daarbinnen verschillende fasen, die elk met een beslismoment worden afgesloten. Het gaat om de volgende fasen:

- verkenning;
- planuitwerking (inrichtingsplan en ruimtelijk plan) en
- realisatie.

Na de realisatiefase start de fase van gebruik en beheer.

In dit onderzoek betrekken we gebiedsprocessen voor N2000-gebieden waar zo recent mogelijk de planuitwerkingsfase is afgerond. We kiezen gebiedsprocessen waar meerdere partijen, waaronder de landbouw, bij zijn betrokken, met een spreiding over regio's en rollen van de provincie.

Tabel 1: Caseselectie Gelderland

Gebiedsproces	Regio	Rol provincie
De Bruuk	Rivierenland	Trekker
Stelkampsveld	Achterhoek	Deelnemer

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Tabel 2: Caseselectie Overijssel

Gebiedsproces	Regio	Rol provincie
Noordmanen (Weerribben)	Kop van Overijssel	Trekker
Bergvennen en Brecklenkampse Veld	Twente	Deelnemer

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Innovatie

In het onderzoek zetten we in op een waarderende benadering⁷ en daarbij behorende methodiek. Dat wil zeggen de focus op wat er goed ging en wat ‘energie’ opleverde in het gebiedsproces, met daarbij uiteraard oog voor wat er beter kan. Reden daarvoor is dat (een deel van) de partners in de gebiedsprocessen natuur ook bij toekomstige gebiedsprocessen betrokken zullen zijn en deze benadering bijdraagt aan toekomstige gebiedsprocessen. Door de resultaten van het onderzoek te delen met de partners kunnen nieuwe inzichten meteen in praktijk worden gebracht in een volgend gebiedsproces. Het onderzoek heeft daarmee het karakter van een lerende evaluatie.

We gebruiken bij de evaluatie de stappen van het 6V-model⁸:

1. Verwoorden: Wat is nodig voor een soepel/goedlopend gebiedsproces?
2. Verdiepen via interviews: wat hebben betrokkenen als positief (en minder positief) ervaren in de verschillende fasen van een gebiedsproces?
3. Verbeelden: wat zouden betrokkenen in een volgend gebiedsproces (per fase) graag meer (en minder) zien?
4. Verbinden: in een groepsbijeenkomst de uitkomsten van de individuele gesprekken terugleggen; overeenkomsten/verschillen benoemen (per fase) en streven naar één gezamenlijk wensenlijstje / uitkomst.
5. Vormgeven: vertaalslag maken naar wat provincie kan doen om invulling te geven aan de uitkomst/ wensenlijstje. Dit zijn de aanbevelingen uit het onderzoek.
6. Verwezenlijken: (door GS) invulling geven aan de aanbevelingen, na behandeling van en besluitvorming over het onderzoek door PS.

Door deze insteek heeft het onderzoek een ander karakter dan de meeste rekenkameronderzoeken, waar doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid centraal staan. Toetsen aan vooraf opgestelde normen past niet bij een dergelijke lerende evaluatie, we hanteren dan ook geen normenkader.

Beeld en data

Zoals in elk rekenkameronderzoek bekijken we de mogelijkheden om met beeld de tekst te verduidelijken. Expliciete aandacht voor data ligt bij dit thema niet voor de hand.

⁷ De uitgangspunten van waarderende auditen / appreciative inquiry als insteek voor het onderzoek

⁸ Voor deze stappen hebben we ons gebaseerd op de uitwerking van waarderend onderzoeken voor rekenkamers zoals opgenomen op de website van de NVRR <https://www.nvrr.nl/wiki/9196/waarderend-onderzoeken/>

Betrokkenheid Staten

In de fractiegesprekken hebben PS over het algemeen enthousiast gereageerd op het onderwerp ‘gebiedsprocessen’. De belangstelling van PS Overijssel is daarnaast tot uitdrukking gebracht in het initiatiefvoorstel van dhr. Piksen, dat geleid heeft tot de motie ‘PS beter betrekken bij gebiedsprocessen en Samen Werkt Beter’. Op 22 februari 2023 is deze motie aangenomen. Het opstellen van het onderzoeksplan vond plaats in de periode voorafgaand aan de verkiezingen, waardoor een (fysieke) bijeenkomst over de focus van het onderzoeksplan geen optie was.

2.3 Planning

Rekenkameronderzoek kent een vast aantal stappen, die nader beschreven zijn in ons [onderzoekprotocol](#). De globale planning voor dit onderzoek is opgenomen in tabel 3.

Tabel 3: *Planning onderzoek gebiedsprocessen*

Fase	Periode
Voorbereiding	Januari – Maart 2023
Uitvoering	April – Juni 2023
Rapportage	Juli – September 2023
Publicatie	Oktober 2023

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Voor het realiseren van deze planning zijn wij afhankelijk van een tijdige aanlevering van materiaal door de provincies en de tijdige medewerking van partners in de gebiedsprocessen.

2.4 Slotopmerkingen

- Deze onderzoeksopzet is opgesteld op basis van een globale verkenning van het onderwerp. Op basis van het verzamelde onderzoeksmateriaal kan de aanpak gedurende het onderzoek worden bijgesteld. Als deze bijstelling naar ons oordeel tot majeure aanpassingen van de opzet leidt, zal dit door ons worden gecommuniceerd.
- De Rekenkamer deelt aan PS en GS alle opmerkingen en bedenkingen mee die wij naar aanleiding van onze bevindingen van belang achten. Ook als dit niet expliciet onderdeel is van de onderzoeksopzet.
- Voor de uitvoering van het onderzoek is de Rekenkamer bevoegd alle documenten van het provinciebestuur op te vragen en mee te nemen in het onderzoek. Het provinciebestuur verstrekt desgevraagd alle inlichtingen die de Rekenkamer ter vervulling van haar taak nodig acht.⁹

⁹ Artikel 184 Provinciewet.

Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

Oriënterende gesprekken

- Provincie Overijssel, Programmamanager Ontwikkelopgave N2000
- Provincie Overijssel, Manager programmabeheersing ontwikkelopgave N2000
- Provincie Gelderland, Programmamanager GPLG
- Provincie Gelderland, Projectleider Grond en procesregisseur gebiedsprocessen
- Provincie Gelderland, Projectleider Grondzaken en procesmanager gebiedsafspraken natuur en Landschap

Documenten en websites

- Realisatie Natuurnetwerk door provincies, Achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact. WUR, juni 2020
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nationaal-programma-landelijk-gebied>
- <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/over-de-aanpak-van-de-natura-2000-gebieden/stappen-van-een-provinciaal-inpassingsplan-pip/>