

Gebiedsprocessen Overijssel

Nota van Bevindingen

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 rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit T. Schaaf MSc, MA, ir. J.G. Schepers en drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland
Sijzenbaanplein 11-15
7411 HL Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

Gebiedsprocessen Overijssel

Nota van Bevindingen

Deventer, oktober 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Achtergrond	6
1.3	Focus	7
1.4	Opbouw.....	8
2	Kaders voor gebiedsprocessen Natura 2000	9
2.1	Natuurbeleid	9
2.2	Provinciale uitwerking van het natuurbeleid	12
2.3	Samenwerking met partners.....	14
2.3.1	Betrokkenheid partners.....	15
2.3.2	Organisatie per gebiedsproces	17
2.4	Interne organisatie provincie	18
2.5	Rol PS bij gebiedsprocessen	19
2.5.1	Rol PS bij gebiedsprocessen na invoering Omgevingswet.....	20
3	Aanpak gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden	21
3.1	Overijsselse aanpak gebiedsprocessen	21
3.2	Instrumenten	24
3.3	Provinciaal Inpassingsplannen	27
3.4	Evaluaties van uitgevoerde gebiedsprocessen	32
3.5	Beschrijving cases.....	32
3.5.1	Bergvennen en Brecklenkampse Veld	33
3.5.2	Noordmanen	35
Bijlage 1:	Onderzoeksplan	38
Bijlage 2:	Bronnenlijst.....	41

1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor het onderzoek en geven we een toelichting op het onderwerp. Daarnaast schetsen we de focus van het onderzoek en geven we weer hoe het rapport is opgebouwd.

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- meer 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, (agrarisch) ondernemers, grondeigenaren en grondgebruikers op zoek naar oplossingen per gebied. Binnen het NPLG zijn kerndoelen vastgesteld. Uiterlijk 1 juli 2023 moesten provincies hun plannen per gebied klaar hebben. Provincies werkten het NPLG daarom uit in een Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG). In die plannen staan de doelen voor emissiereductie, natuurherstel en water en hoe die doelen bereikt moeten worden.

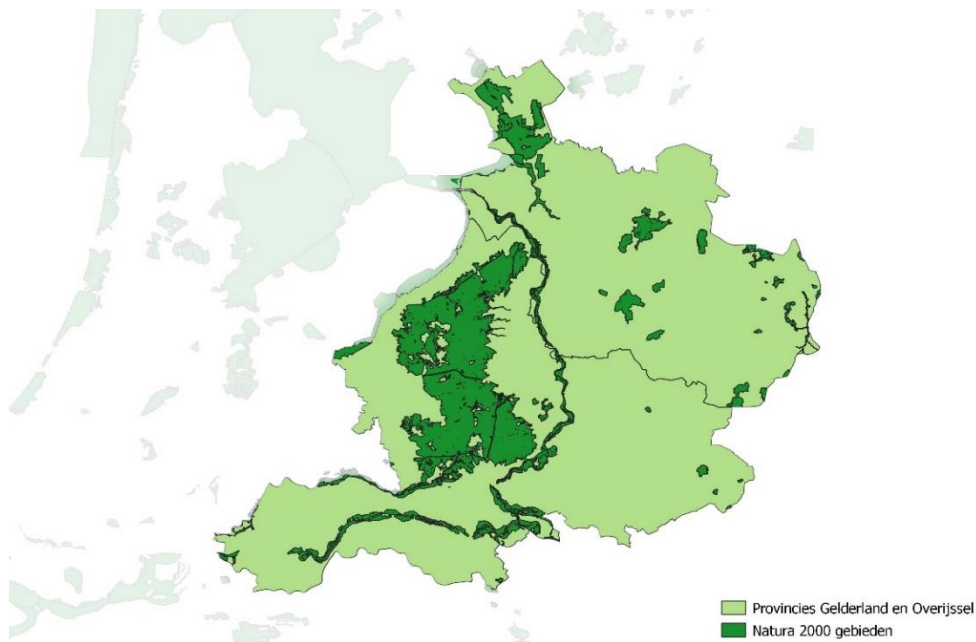
Werken met gebiedsprocessen is niet nieuw. Bij ontwikkelingen en maatregelen rond Natura 2000-gebieden is hier al ervaring mee opgedaan. Dit biedt de mogelijkheid om te onderzoeken wat daar van geleerd kan worden voor toekomstige gebiedsprocessen.

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

1.2 Achtergrond

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.

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 ontwikkelruimte voor economische activiteiten gerealiseerd door zowel stikstof-beperkende maatregelen te nemen als in te zetten op herstelmaatregelen. *Vooruitlopend* op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, werd met de PAS 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. Dat betekende dat de PAS niet meer gebruikt mocht worden om vergunningen te verstrekken voor activiteiten die impact hebben op de natuurgebieden.

De bescherming van de Natura 2000-gebieden komt echter voort uit Europese regelgeving, het verdwijnen van de PAS heeft hier geen invloed op.

Voor de bescherming van Natura 2000-gebieden stelden GS beheerplannen vast, waar de gebiedsanalyses veelal onderdeel van uitmaakten. In de beheerplannen:

- 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 kunnen worden, moeten eerst voorbereidingen worden getroffen. Zo moet 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. Ook zijn er soms wijzigingen van bestemmingen van gronden nodig door middel van een Provinciaal Inpassingsplan. Daarvoor zijn - zeker wanneer het gaat om een complexe aangelegenheid - gebiedsprocessen ingezet.

In een gebiedsproces Natura 2000 gaan overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers met elkaar op zoek naar een aanpak om de opgaven voor natuur in te vullen. 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 natuurbestemming. Met een gebiedsproces is vaak veel tijd gemoeid, vaak duren gebiedsprocessen meerdere jaren.

1.3 Focus

In dit onderzoek staat het gebiedsproces in het kader van Natura 2000 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 waar recent de planuitwerkingsfase is afgerond. In deze nota geven we de kaders en de aanpak van gebiedsprocessen weer geredeneerd vanuit de rol en de instrumenten van de provincie. In deze feitelijke beschrijving zijn de ervaringen met de gebiedsprocessen dan ook niet terug te vinden.

Hoe de gebiedsprocessen ervaren zijn, komt terug in de bestuurlijke nota. Op basis van interviews met deelnemers aan de (ambtelijke en bestuurlijke) adviesgroepen die GS adviseren trekken we hierin lessen voor toekomstige gebiedsprocessen. Dat betekent dat individuele burgers en agrariërs die te maken krijgen met maatregelen niet in dit onderzoek zijn betrokken, tenzij zij onderdeel uitmaken van een adviesgroep.

1.4 Opbouw

Het vervolg van deze nota is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk staan de kaders waarbinnen gebiedsprocessen Natura 2000 vorm moesten krijgen. In hoofdstuk 3 gaan we in op de wijze waarop de provincie Overijssel de gebiedsprocessen heeft aangepakt. De lessen worden weergegeven in de bestuurlijke nota die gecombineerd met dit rapport wordt aangeboden aan PS. De bijlagen worden gevormd door de onderzoeksopzet voor dit onderzoek en de bronnenlijst.

2 Kaders voor gebiedsprocessen Natura 2000

In dit hoofdstuk schetsen we de kaders voor de gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden. Daarbij gaan we in op de samenwerking met partners en de rol die PS hebben bij gebiedsprocessen.

2.1 Natuurbeleid

In deze paragraaf gaan we in op het beleid van de provincie dat raakt aan de gebiedsprocessen Natura 2000. Daarbij gaan we -gezien de focus van dit onderzoek- vooral in op de aspecten die van invloed zijn op de aanpak van de gebiedsprocessen. Voor meer informatie over het realiseren van de natuurdoelen verwijzen we naar de voortgangsrapportages Natura 2000 uit de jaarverslagen van de provincie Overijssel uit [2020](#) en [2021](#).

Kaders voor natuurbeleid

In 2011 werd besloten het natuurbeleid te decentraliseren. Met het ondertekenen van het bestuursakkoord Decentralisatie Natuurbeheer werden de provincies verantwoordelijk voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), dat inmiddels omgedoopt is tot Natuur Netwerk Nederland (NNN). Het NNN is een netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden in Nederland, waaronder de Natura 2000-gebieden. 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. Voor Overijssel een opgave van 8.199 ha.

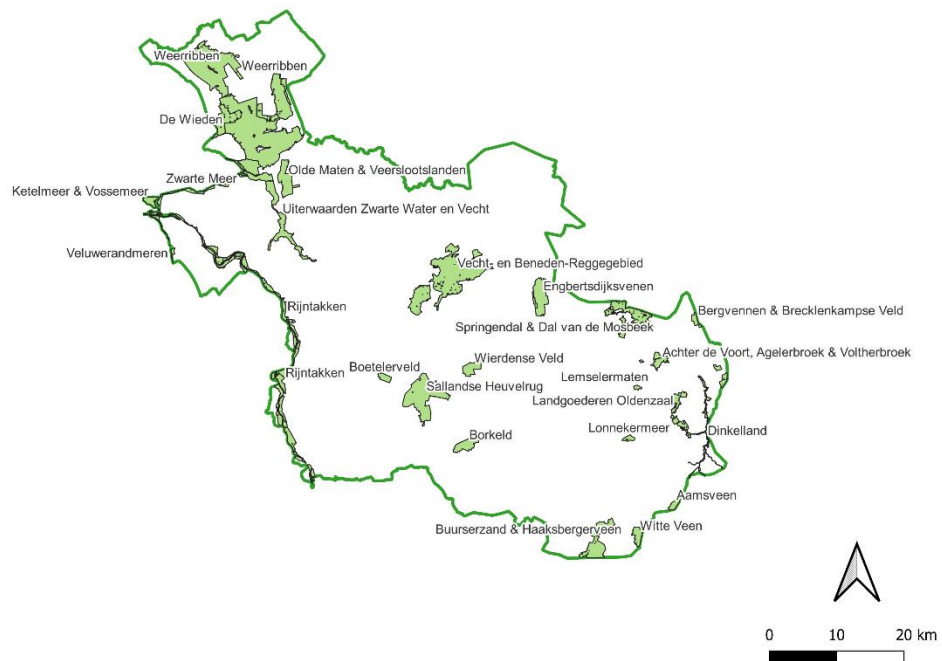
In 2013 maakten Rijk en provincies in het Natuurpact vervolgens afspraken over ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid. De basis van het provinciale natuurbeleid bestaat uit de uitvoering van de provinciale wettelijke taken en de afspraken die provincie met het Rijk maakte in dit Natuurpact. De drie hoofdambities betreffen het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de verbinding tussen natuur en

economie. De provincies werkten daarna beleid uit om invulling te geven aan haar (nieuwe) verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid.

Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van de NNN. 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. De Wet natuurbescherming en Europese habitatrichtlijnen regelen de bescherming van de Natura 2000-gebieden. Hoofddoel van de ontwikkelopgave voor Natura 2000-gebieden is het toekomstbestendig maken van deze gebieden door de uitvoering van maatregelen zodat de instandhoudings- en verbeterdoelstellingen worden bereikt. Daarnaast werkt de provincie buiten de Natura 2000-gebieden aan verbetervoorstellen EHS (nu NNN) die ten tijde van het Natuurpact zijn aangedragen door verschillende partners.

Figuur 2: Natura 2000-gebieden in Overijssel



Bron: Open source GISdata NEXTGIS, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Ieder Natura 2000-gebied in Overijssel is anders en heeft eigen doelen die vragen om eigen maatregelen en oplossingen. In het aanwijzingsbesluit van de minister staat welke natuurdoelen voor het gebied zijn bepaald. Die natuurdoelen staan vast. Vervolgens maakt de provincie/GS voor elk gebied een gebiedsanalyse en een beheerplan. Hierin staan de maatregelen die genomen moeten worden om de natuurdoelen te behalen en duurzaam in stand te houden. Met de Natura 2000 beheerplannen geven GS de kaders aan voor de uitvoering van het natuurherstel in en om Natura 2000-gebieden. Per

gebied is er een ontwikkelopgave geformuleerd. De bescherming van Natura 2000-gebieden vraagt om maatregelen binnen en buiten de begrenzing, om zo tot een robuust ecologisch systeem te komen. De maatregelen buiten de begrenzing noemt de provincie de externe maatregelen en deze betreffen ongeveer 4.200 hectare. Dit is het zogenoemde 'Uitwerkingsgebied' dat is vastgelegd als NNN. De (herstel)maatregelen binnen de bestaande natuur zijn de zogenoemde interne maatregelen.

De (herstel)maatregelen voor de bescherming van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden kunnen gevolgen hebben voor grondeigenaren, vooral in het 'Uitwerkingsgebied' waar de grond vanwege noodzakelijke maatregelen een andere bestemming kan krijgen. Om per gebied de natuurdoelen te halen en tegelijkertijd met passende oplossingen voor de omgeving en bewoners te komen is de provincie in elk gebied een gebiedsproces gestart. In dit gebiedsproces wordt met partners samen gewerkt aan het vormgeven van de plannen en de uitvoering ervan.

Bescherming Natura 2000-gebieden

Het is op grond van artikel 2.7 Wet natuurbescherming verboden om zonder vergunning van Gedeputeerde Staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Het Rijk heeft de NNN vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). Provincies moeten op grond van artikel 2.10.2 Barro de NNN aanwijzen en begrenzen in provinciale verordeningen. Op grond van artikel 2.10.3 Barro moeten zij in hun verordeningen ook de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden vastleggen. Op grond van artikel 2.10.4 Barro geldt er een 'nee-tenzij'-beschermingsregime voor het NNN. Er mag geen toestemming worden verleend aan activiteiten die leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van of samenhang tussen die gebieden. Tenzij er sprake is van een groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de negatieve effecten worden gemitigeerd en/of gecompenseerd.

Bijna alle Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van de NNN en hebben dus tevens een planologische bescherming².

Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1425-begrenzing-van-het-natuurnetwerk-en-natura-2000-gebieden>

² In Overijssel zijn niet alle N2000-gebieden per definitie NNN.

2.2 Provinciale uitwerking van het natuurbeleid

Met de realisatie van het Natuurnetwerk en het programma Ontwikkelopgave Natura 2000 wil de provincie ervoor zorgen dat ze haar natuurdoelen realiseert en ruimte creëren voor economische ontwikkeling. De basis van het huidige natuurbeleid is opgenomen in de Omgevingsvisie, die sinds 2016 eveneens de status heeft van provinciale natuurvisie.³

Provinciale Staten hebben op hoofdlijnen de kaders voor de ontwikkelopgave bij Natura 2000-gebieden vastgelegd in een drietal besluiten:

- In de actualisatie van de Omgevingsvisie (PS/2013/413) werd in 2013 de aanpassing van de begrenzing van de EHS (nu NNN) vastgelegd.
- Bij de versterking van de natuurwaarden bij deze Natura 2000-gebieden kozen PS voor een aanpak die nadrukkelijk samen met partners moet plaatsvinden. Dat werd vastgelegd in de 'Samen werkt beter' aanpak en door PS bekrachtigd in het Statenvoorstel Samen verder aan de slag met de EHS (PS/2013/412).
- De financiële dekking werd geregeld toen besloten werd over de Uitvoeringsreserve EHS (PS/2014/62). Binnen de reserve hebben GS mandaat jaarlijks de benodigde middelen (meerjarig) in de kerntakenbegroting te koppelen aan de investeringsprestaties, het bestedingsritme te kunnen aanpassen en te kunnen schuiven tussen de prestaties binnen het budget van de uitvoeringsreserve. PS autoriseren wijzigingen in de kerntakenbegroting via de P&C-cyclus.

Deze kaders op hoofdlijnen zijn vervolgens door GS en ambtelijk verder uitgewerkt in beheerplannen voor de afzonderlijke gebieden en in een programmaplan voor de verdere aanpak. De besluitvorming die nodig is voor de uitvoering van de Ontwikkelopgave Natura 2000 vindt plaats door Gedeputeerde Staten. GS verantwoordden zich jaarlijks in het jaarverslag over de uitvoering en informeren PS in een uitgebreide rapportage over de stand van zaken van de ontwikkelopgave Natura 2000. Wanneer de plannen per gebied gereed zijn besluiten PS over het provinciaal inpassingsplan (PIP) waarin de bestemmingswijzigingen zijn vastgelegd die voortkomen uit de maatregelen in het inrichtingsplan. Het inrichtingsplan is een bijlage bij het PIP.

De realisatie moest gebeuren in drie termijnen van 6 jaar (conform het toenmalige PAS).⁴ In de eerste periode moesten de maatregelen voor de achteruitgang voor bestaande natuurwaarden gereed zijn. De eerste termijn is gestart op 1 juli 2015 wat betekent dat de meeste maatregelen voor 2021 genomen moesten zijn. Daarom was ook het doel de gebiedsprocessen voor die tijd af te ronden.

Financiën

Provinciale Staten stelden de middelen beschikbaar die nodig zijn om het nog te ontwikkelen deel van het Natuurnetwerk te realiseren, de gebiedsmaatregelen uit te voeren en het natuurnetwerk te beheren.

³ Provincie Overijssel (2022). Jaarverslag 2021 bijlage Ontwikkelopgave Natura 2000.

⁴ De PAS is in 2019 vervallen en er wordt nu gewerkt met beheerplanperiodes.

In april 2014 is in het Statenvoorstel Uitvoeringsreserve EHS⁵ de raming vastgesteld voor het beleid dat via de Uitvoeringsreserve EHS/Natura 2000 wordt uitgevoerd. Dat betreft:

- de Ontwikkelopgave Natura 2000
- de verbetervoorstellen NNN
- het (eind)beheer natuur
- een aantal reguliere posten (uitvoeringskosten en bestuurlijk/juridische verplichtingen)

Afgelopen jaren is de realisatie binnen de beschikbare middelen gebleven. Op verzoek van PS is de raming 2014-2032 en de besteding 2014-2022 per Natura 2000-gebied (zie tabel 1) in het jaarverslag 2022 bijgevoegd.

Tabel 1: Raming en besteding per Natura- 2000 gebied

in € mln	Verwerving en Inrichting Raming Actualisatie 2023 2014-2032	Verwerving en Inrichting Realisatie 2014-2022	Verwerving en Inrichting Realisatie 2022
Gebied			
Gebiedsoverstijgend	32,5	6,7	3,0
Aamsveen	7,5	3,1	0,0
Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek	26,9	5,5	0,5
Bergvennen Brecklenkampseveld	23,0	7,6	2,7
Boetelerveld	11,0	10,1	0,9
Borkeld	5,9	2,5	-0,0
Buurserzand-Haaksbergerveen	37,9	19,5	5,2
De Wieden	118,6	19,5	4,4
Dinkelland-Dinkeldal	17,6	4,7	0,2
Punthuizen-Stroothuizen	38,1	15,5	1,9
Engbertsdijkvenen	96,7	20,2	2,3
Landgoederen Oldenzaal	21,8	12,7	1,4
Lemselermaten	23,5	3,5	0,3
Lonnekermeer	3,1	2,0	-0,1
Olde Maten & Veerslootslanden	-	-	-
Sallandse Heuvelrug	25,1	14,1	0,6
Springendal en Dal van de Mosbeek	45,5	23,9	2,5
Uiterwaarden IJssel	17,5	1,5	0,7
Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	16,4	13,3	0,6
Beerzerveld	18,7	3,3	0,2
Benoorden de Vecht	10,0	3,6	0,5
Vecht&Reggedal	12,0	12,8	1,1
Weerribben	-	17,2	1,5
Wierdense Veld	36,1	13,8	2,4
Witte Veen	2,3	4,0	2,3
Totaal	647,5	240,7	35,1

Bron: Jaarverslag Natura 2000, 2022

⁵ PS/2014/62 Statenvoorstel Uitvoeringsreserve EHS.

2.3 Samenwerking met partners

Voor de realisering van de Ontwikkelopgave Natura 2000 zijn voor de provincie Overijssel de partners vertegenwoordigd in een bestuurlijk platform van groot belang. In 2013 is het akkoord 'Samen Werkt Beter'⁶ (SWB) gesloten. Vijftien Overijsselse organisaties zetten zich in om een balans te vinden op het terrein van economie en ecologie. Naast de provincie zijn dit drie waterschappen, gemeenten (VNG Overijssel), LTO, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Landschap Overijssel, Natuur en Milieu Overijssel, VNO NCW Midden, Vitens, Boerennatuurlijk.nl, HISWA RECRON en Overijssels Particulier grondbezit.

De ontwikkelopgave Natura 2000 maakt onderdeel uit van het Akkoord. Eventuele kansen en knelpunten ten aanzien van de samenhang tussen natuur en economie worden besproken in SWB. SWB vormt een afstemmingsoverleg en klankbord voor Gedeputeerde Staten bij de uitvoering van de opgave. De Provincie Overijssel opereert als één van de partners binnen SWB en wordt hierin vertegenwoordigd door de twee gedeputeerden met de portefeuilles Landbouw, Natuur en Facilitair en Energie, Milieu en Arbeidsmarkt.⁷

In de SWB aanpak zijn verschillende uitgangspunten beschreven voor de ontwikkelopgave Natura 2000:

- De samenleving moet betrokken worden.
- In de gebieden: Er is een voorkeur voor een integrale gebiedsaanpak. Door agrariërs en andere lokale partijen, met hun belangen, in gebieden met een natuuropgave bij elkaar te brengen willen de partners komen tot meerwaarde voor zowel natuur als voor andere belangen. Realisatie van de provinciale natuurdoelen willen de partners verbinden met versterking van de landbouw, de regionale economie, de kwaliteit van de leefomgeving en de wateropgaven (Kader Richtlijn Water). Samenwerkende gebiedspartijen kunnen een vliegwiel functie vervullen om snel tot een gezamenlijk gebiedsplan te komen.
- Duidelijkheid vooraf over onder andere de kaders, rollen en verantwoordelijkheden, regie over de uitvoering, realisatietermijnen, financiële verantwoordelijkheden en ruimte voor maatwerk.
- Nieuwe samenwerkingsvormen en nieuwe combinaties van partners.
- Lokale betrokkenheid bij uitwerking en realisatie van de natuuropgave. De positie van agrariërs en andere belanghebbenden bij de uitwerking en uitvoering van de ontwikkelopgave Natura 2000 versterken. Initiatieven van burgers en (agrarisch) bedrijfsleven op het gebied van ontwikkeling en beheer van natuur en landschap moeten kansen krijgen.

In de aanpak in elk gebied zijn de partners van SWB vertegenwoordigd: bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en overheden, en deze voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk. De partners van SWB willen ondernemers, bewoners en

⁶ Provincie Overijssel (2013). *Samen aan de slag met de EHS PS/2013/412*.

⁷ Provincie Overijssel (2023). *Jaarverslag 2022 bijlage Ontwikkelopgave Natura 2000*.

belanghebbenden in gebieden uitdagen, de ruimte geven en faciliteren om de opgaven voor economie en ecologie voortvarend op te pakken en doorbraken te realiseren. Iedere organisatie draagt hieraan bij vanuit haar eigen rol en verantwoordelijkheid en allen brengen hun eigen deskundigheid in.

Visie op de uitvoering

In het SWB akkoord heeft de provincie met de partners het toekomstig handelingsperspectief geschetst. De gezamenlijke ambities voor de inrichting van het landelijk gebied gelden zowel voor de natuur- en wateropgaven als voor de ontwikkelingsruimte van economische functies (landbouw, recreatie en toerisme e.a.). Het expliciet erkennen van de ambities en belangen van 'de ander' speelt een belangrijke rol.

In de uitvoering wordt een zevental punten uit het SWB-akkoord benoemd die in het bijzonder van belang zijn voor de ontwikkelopgave Natura 2000:

1. De regievoering over uitvoeringsprocessen, inclusief de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen bij de planning, de uitvoering en monitoring;
2. De ruimte voor en de wijze waarop "bottom-up" gebiedsprocessen gefaciliteerd worden;
3. De spelregels voor de aanbesteding van gronden in de EHS (nu: NNN);
4. De (mate) van integraliteit van gebiedsprojecten;
5. Verbetering van de verkaveling en aandacht voor recreatie en toerisme in gebiedsprojecten;
6. Afspraken over koopplicht en schadeloosstelling en bedrijfsverplaatsingen;
7. De ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen natuur.

2.3.1 Betrokkenheid partners

Via SWB hebben organisaties die actief zijn in het landelijk gebied afspraken gemaakt en hebben deze vijftien organisaties overleg. Doel is meer onderling begrip, draagvlak en meer gelijkwaardigheid. Bestuurders van die organisaties, verenigd in het Bestuurlijk Overleg zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de gebiedsprocessen. In dit bestuurlijke afstemmingsoverleg is er gelegenheid voor de verschillende organisaties elkaar op bestuurlijk niveau te informeren, bestuurlijk draagvlak voor bepaalde oplossingen te verwerven en eventuele knelpunten in de realisatie te bespreken. Het zal dan gaan om knelpunten die bij meerdere gebiedsprocessen optreden en zo een gemene deler vormen.

In interviews wordt aangegeven dat het 'samen' in de praktijk vooral betekent dat de partners samen alle belangen wegen en een manier vinden *hoe* de doelen behaald kunnen worden. De doelen zelf staan vast. Daarom is het enerzijds een gezamenlijk proces maar is er anderzijds nog steeds een hiërarchie, aangezien de natuurdoelen uitgangspunt zijn van het gezamenlijke proces.

Rollen van de verschillende partners

LTO

De LTO behartigt de belangen van agrariërs in Overijssel en heeft enerzijds te maken met de belangen van ondernemers die ontwikkelruimte nodig hebben voor hun bedrijf en anderzijds met agrariërs die gronden en gebouwen bezitten in de Uitwerkingsgebieden Ontwikkelopgave Natura2000. De LTO geeft op provinciaal niveau prioriteit aan het verkrijgen van ontwikkelruimte en wil uiteraard dat met de belangen van de bedrijven rondom de Natura 2000 gebieden goed wordt omgegaan. Op lokaal niveau kan de prioriteit meer liggen bij beperken van negatieve gevolgen voor ondernemers in de bufferzones. LTO is bestuurlijk trekker van een aantal gebiedsprocessen.

Terreinbeherende organisaties (TBO)

Landschap Overijssel, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn deelnemers aan het akkoord SWB en hebben een rol als eigenaar en beheerder van natuurterreinen, brengen deskundigheid in over het beschermen van natuur en landschapswaarden en zijn uitvoerder van natuurontwikkelingsprojecten. Binnen het akkoord zijn zij de belangenbehartigers van Natuur en landschap, waarbij Natuurmonumenten en Landschap Overijssel ook staan voor een achterban van leden en contribuanten.

Gemeenten/VNG

De VNG neemt als vertegenwoordiging van de gemeenten deel aan SWB. Daarnaast zijn gemeenten zelf actief binnen de afzonderlijke gebiedsprocessen en vertegenwoordigen ze daar de belangen van de inwoners van de gemeente.

Waterschappen

De waterschappen zijn beheerder van grond- en oppervlaktewater en zijn verantwoordelijk voor een goed waterregime (kwantiteit en kwaliteit) bij de grondgebruiksfuncties. Zij zijn een mede-overheid en deelnemer aan het akkoord SWB. Daarnaast wordt de waterschappen gevraagd om eco-hydrologisch advies bij uitvoering van de maatregelen. Eventueel kunnen zij ook worden ingezet bij de uitvoering van de maatregelen. Waterschappen hebben ook doelen voortkomend uit de Kaderrichtlijn Water (KRW), deze vallen in sommige gebieden samen met natuurdoelen.

Overijssels particulier grondbezit

De organisatie Overijssels Particulier Grondbezit neemt deel aan het akkoord SWB. Zij vertegenwoordigt de landgoedeigenaren en andere grondbezitters, soms ook agrariërs.

Overige partners SWB

Naast bovengenoemde actoren zijn ook Natuur en Milieu Overijssel, VNO-NCW midden, Recron en Natuur Platteland Oost (NPO) deelnemer aan het akkoord. Zij zijn maatschappelijke organisaties en behartigen diverse belangen. Via het overleg SWB worden zij bij het programma betrokken. Voor de directe uitvoering van het programma en in de afzonderlijke gebiedsprocessen hebben zij meestal een beperkte rol.

Individuele grondeigenaren en -gebruikers

Naast de verschillende organisaties wil de provincie via de gebiedsprocessen vele grondeigenaren en gebruikers bij en door de ontwikkelopgave Natura 2000 betrekken. De gevolgen van het programma voor deze groep wisselen sterk afhankelijk van de uitgangspositie, persoonlijke doelen en belangen en de effecten van de uit te voeren maatregelen. In de krachtenveldanalyse bij de gebiedsprocessen worden de lokaal belangrijkste actoren beschreven.

Overige actoren

Daarnaast zijn er nog de inwoners in en rond de Natura 2000-gebieden en lokale belangengroepen. Op programmaniveau spelen zij vooral indirect een rol. In de afzonderlijke gebiedsprocessen spelen zij voor de provincie een grote rol. De provincie wil per gebiedsproces een actorenanalyse met daarin ook aandacht voor inwoners en belangengroepen. Daarnaast zal het programmabureau in haar communicatiestrategie aandacht aan deze groepen besteden.

2.3.2 Organisatie per gebiedsproces

Per gebiedsproces is een deel van deze partners betrokken, afhankelijk van de belangen die in het gebied spelen. Dit kunnen ook nog partners zijn die niet meedoen in SWB. De partners die een belang hebben in een gebied doen -zo is afgesproken- mee aan het gebiedsproces. Het bestuurlijk trekkerschap van de gebiedsprocessen is in de verschillende gebieden verdeeld over de partners: waterschap (4), LTO (3), de gemeente (6), de terreinbeheerders (Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten) en Natuur en Milieu Overijssel (7), Rijkswaterstaat (3) en de Provincie (3). De trekker is verantwoordelijk voor het projectmanagement, waaronder het aansturen van onderzoeken, voorbereiden van vergaderingen, communicatie met het gebied en grondeigenaren etc. Een Bestuurlijke Advies Groep (BAG) met daarin bestuurders van de betrokken SWB-partners stuurt het proces aan en neemt besluiten. Hiervan is de trekker de voorzitter. Bijvoorbeeld: als de gemeente trekker is, is de wethouder voorzitter van de BAG. Zij worden geadviseerd door een ambtelijke adviesgroep waarin alle partners op ambtelijk niveau vertegenwoordigd zijn. De provincie neemt deel aan de overleggen om vragen te beantwoorden/kaders aan te geven, tenzij de provincie de trekker is, dan is er ook de organisatorische verantwoordelijkheid. De BAG doet op basis van het proces een voorstel met maatregelen voor het betreffende gebied aan Gedeputeerde Staten.

Daarnaast is er een projectgroep geleid door de projectleider van het gebied. De projectgroep is verantwoordelijk voor het opstellen van de plannen. Experts vanuit verschillende disciplines werken aan het voorbereiden en het opstellen van het inrichtingsplan. Binnen de projectgroep zijn vertegenwoordigers van de trekker en de partners van het project werkzaam, provinciale ambtenaren en extern ingehuurd medewerkers met specifieke expertise. De precieze invulling van de projectorganisatie verschilt per gebied en de fase waarin het proces zich bevindt.

2.4 Interne organisatie provincie

Binnen de provincie houdt een 'Programmabureau' zich bezig met de regie van de Ontwikkelopgave Natura 2000. Voor het bereiken van de doelen wordt een programmabureau met de benodigde competenties ingericht. Het programmabureau verzorgt:

- De opdrachtverlening aan de verschillende gebiedsprocessen;
- Facilitering van de gebiedsprocessen;
- Monitoring en evaluatie van de voortgang binnen de gebiedsprocessen;
- Programmabeheersing en risicobeheersing op programmaniveau;
- Kennismanagement⁸ zodat een gezamenlijk leereffect ontstaat tussen programmabureau en de partijen die de gebiedsprocessen trekken;
- Contracteringsstrategie en kwaliteitsborging van de producten;
- Omgevingsmanagement op programmaniveau zodat eenduidige communicatie ontstaat en de samenwerking tussen partijen wordt bevorderd;

Voor de uitvoering van de maatregelen voor die gebiedsprocessen waar de provincie zelf de trekkersrol vervulde, was een projectenbureau beoogd. Dit projectenbureau zou tevens een faciliterende rol bij de bemensing van extern getrokken projecten vervullen. In plaats van dit projectenbureau is er een team Projecten Uitvoering binnen de eenheid Natuur en Milieu opgestart.

Vanuit het programmabureau wordt gestuurd op een invulling van de gebiedsprocessen op basis van het Integraal Projectmanagement (IPM)-model. Zowel het programmabureau als de teams in de projectteams voor de afzonderlijke gebiedsprocessen zijn ingericht volgens dit model met daarin 6 rolhouders:

- Programmamanagement;
- Programmabeheersing en Risicobeheersing;
- Omgevingsmanagement;
- Onderzoek en kennismanagement⁸;
- Contractmanagement;
- Vastgoed.

De laatste rolhouder is ten opzichte van het eigenlijke IPM-model een aanvulling. Deze is gedaan gezien de grote omvang van de vastgoedportefeuille en bijbehorende risico's. Een uitwerking van deze rollen is opgenomen in het ambtelijke programmaplan.

Programmarapportages

Drie keer per jaar wordt een programmavoortgangsrapportage (PVR) opgesteld. Deze dient als verantwoordingsdocument van de programmamanager aan de ambtelijk opdrachtgever (AOG). De AOG legt vervolgens verantwoording af aan de bestuurlijk opdrachtgever (BOG) op basis van deze rapportage. In deze rapportage wordt uitgebreid gerapporteerd over de belangrijkste resultaten, bespreekpunten, voorgestelde besluiten, voortgang, risico's, financiën etc.

⁸ Kennismanagement is intussen hernoemd naar technisch management.

2.5 Rol PS bij gebiedsprocessen

PS stellen de kaders waarbinnen de gebiedsprocessen plaatsvinden. Hierbij gaat het om de kaders voor het natuurbeleid en de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Via de P&C-cyclus en voortgangsrapportages worden PS geïnformeerd over de stand van zaken rondom de Natura 2000-gebieden. Voorbeelden daarvan zijn de voortgangsrapportages uit [2020](#) en [2021](#). De uitvoering is belegd bij GS die samenwerkt met de SWB-partners.

Naar aanleiding van vragen onder PS over hun eigen rol bij besluiten rondom Natura 2000-gebiedsprocessen hebben PS een door CDA, D66, ChristenUnie en SGP ingediende motie unaniem gesteund. In het hierna volgend kader is de tekst van de motie opgenomen.

Motie PS beter betrekken bij gebiedsprocessen en SWB – 22 februari 2023

De Staten, gehoord de beraadslagingen,
Constaterende dat:

- Provinciale Staten (PS) in 2014 hebben gekozen voor de bestuurlijke methode “Samen Werkt Beter (SWB) en Provinciale Staten hiermee zich zelf op afstand hebben gezet van de Natura 2000 processen;
- De partners SWB het vertrouwen van Provinciale Staten genieten;
- De Provinciale Staten zowel een controlerende en voornamelijk een besluitvormende rol hebben inzake PIP's en andere gebiedsprocessen.
- PS leden door inwoners en belanghebbenden verwachtingsvol worden aangesproken op hun volks vertegenwoordigende taak.
- De Rekenkamer in 2023 onderzoek zal dan doen naar de Gebiedsprocessen 2000;
- Het provinciale programma Vers Bestuur dienstbaar kan zijn voor Provinciale Staten.

Overwegende dat:

- De voortgang en het bereiken van te bereiken (natuur)doelen zoals de Natura 2000 opgave, PPLG, 'water en bodem' gebaat zijn bij maximale gedragenheid bij gebiedsbewoners, alle andere belanghebbenden en PS;
- Besluitvorming van PS gebaseerd moet zijn op een gefundeerd oordeel over het gebiedsproces en na afweging van alle belangen en doelen;
- De rol van PS primair gericht is op het bevorderen en het bewaken van een goed gebiedsproces en tijdig problemen moet kunnen signaleren;
- Dat goede en regelmatige contacten tussen PS en SWB bijdragen aan een goed proces en maximaal gedragen besluiten;
- Dat in de commissievergadering N&L d.d. 8 februari 2022 naar aanleiding van een concept CDA-initiatiefvoorstel uitgebreid is gesproken over de (proces) rol en betrokkenheid van PS bij de gebiedsprocessen in relatie tot SWB.

Roepen de nieuw gekozen Provinciale Staten op:

- Met SWB en het Gedeputeerde Staten in gesprek te gaan met als doel elkaars rol in het gebiedsprocessen te verduidelijken, zo mogelijk te versterken en daarover aanvullende afspraken te maken.
- De in het initiatiefvoorstel (Statenvoorstel nr. PS23-000007) benoemde voorstellen en dilemma's als leidraad te gebruiken voor dit gesprek;
- De Rekenkamer als input voor het bepalen van de onderzoeksvraag Gebiedsprocessen 2000 te informeren over de uitkomsten van het gesprek tussen PS en SWB;
- Met 'studio vers bestuur' in gesprek te gaan over hun mogelijke adviezen en betrokkenheid ten aanzien de rol van PS bij de genoemde gebiedsprocessen.

En gaan over tot de orde van de dag.

Uit de motie komt naar voren dat PS hun rol en positie bij gebiedsprocessen willen herijken.

2.5.1 Rol PS bij gebiedsprocessen na invoering Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet per 1/1/24⁹ wijzigt de positie van PS in relatie tot gebiedsprocessen op twee onderdelen.

1. GS stellen programma's (beleidsnota's) vast, binnen de kaders van de Omgevingsvisie.
2. GS stellen een projectbesluit vast, dat in de plaats komt van het PIP.

In april 2022 stuurde GS een brief aan PS waarin het verschil wordt geduid tussen de rol van PS bij een inpassingsplan en de rol van PS bij een projectbesluit. In de brief staat dat het projectbesluit net als het inpassingsplan een geschikt instrument is om doorzettingsmacht uit te oefenen, bijvoorbeeld om ontwikkelingen van provinciaal belang te realiseren als gemeenten medewerking weigeren. Aangegeven wordt dat PS de rol om projectbesluiten vast te stellen niet naar zich toe kunnen trekken, maar wel afspraken kunnen maken met GS over wanneer PS geïnformeerd worden en op welke momenten PS adviezen kunnen uitbrengen. Daarbij wordt aangegeven dat een procedure voor een projectbesluit lang gaat duren als GS PS meerdere malen om advies moet vragen. GS gaan -als PS dat willen- in gesprek met PS over hun rol. Een vervolg heeft vooralsnog niet plaatsgevonden.

⁹ Besluit invoering voorzien op 14 maart (EK).

3 Aanpak gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden

In hoofdstuk 3 staat de manier waarop de provincie Overijssel de gebiedsprocessen heeft aangepakt centraal. Naast een overzicht van de gebiedsprocessen geven we een korte beschrijving van de twee gebiedsprocessen die we nader onderzocht hebben.

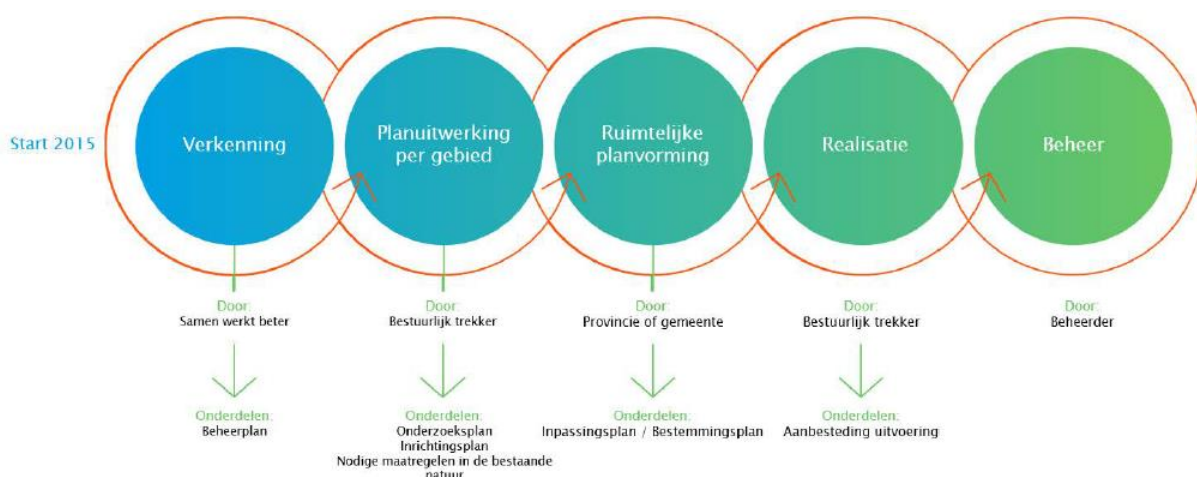
3.1 Overijsselse aanpak gebiedsprocessen

21

Gebiedsprocessen Overijssel

In de realisatiestrategie Natuur Netwerk Nederland¹⁰ onderscheidt de provincie Overijssel verschillende fasen in een gebiedsproces. Elke fase wordt met een beslisdocument afgesloten. In figuur 3 zijn deze fasen weergegeven.

Figuur 3: Fasen gebiedsproces



Bron: Overijsselse realisatiestrategie Natuur Netwerk Nederland

¹⁰ Bron: Overijsselse realisatiestrategie Natuur Netwerk Nederland.

De afstemming met partners vindt plaats in alle fasen van de ontwikkelopgave maar het zwaartepunt van de gebiedsprocessen ligt in de planuitwerkingsfase en in mindere mate in de realisatiefase.

In de planvorming/gebiedsproces worden de volgende fasen onderscheiden:

1. Verkenning: tijdens de verkenning denken partijen na over de toekomstige inrichting van het gebied en wordt er in kaart gebracht wat er moet gebeuren om dat te realiseren. Ambities en belangen van de gebiedspartners worden geïnventariseerd en leiden tot een programma van eisen voor het gebied met daarin doelen en opgaven, de randvoorwaarden (beleidsmatig en financieel), en analyses van kansen en knelpunten. Daarnaast wordt een plan van aanpak gemaakt voor de uitwerkingsfase en een kostenraming voor de realisatie van doelen in het gebied, om de planuitwerking op te baseren.

De verkenningen vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de onafhankelijke voorzitter van SWB. De verkenning resulteert in het beheerplan van het betreffende Natura 2000-gebied. In 2014-2016 zijn bijna alle verkenningen vastgesteld. De verkenning van Natura 2000-gebied het Wierdense Veld is in 2017 als laatste afgerond.

2. Planuitwerking: tijdens deze fase vinden de voorbereidingen voor de ruimtelijke plannen plaats. Er wordt vanuit de SWB partners een trekker aangewezen en een bestuurlijke adviescommissie ingesteld. De provincie is zelf trekker voor een aantal gebieden en heeft voor veel gebieden een partner bereid gevonden de trekkersrol voor deze fase op zich te nemen. Uitgangspunt voor de planuitwerking per gebied is het beheerplan van het betreffende Natura 2000-gebied. Tijdens de planuitwerking moet afstemming plaatsvinden met zowel de betrokken gebiedspartners als de grondeigenaren en -gebruikers.

Er wordt een inrichtingsplan opgesteld waarin de maatregelen worden geconcretiseerd. Het inrichtingsplan is gebaseerd op diverse onderzoeken (bijvoorbeeld een landschapsecologische systeemanalyse) en maakt inzichtelijk welke maatregelen zullen plaatsvinden op welke locaties (percelen) in het gebied. De kosten van de inrichting en potentiële risico's van de inrichting worden inzichtelijk gemaakt en onderbouwd.

3. Het inrichtingsplan wordt juridisch-planologisch vertaald in een ruimtelijk plan: een PIP of een gemeentelijk bestemmingsplan. Dit is met name van toepassing wanneer blijkt dat maatregelen gevolgen hebben voor de bestemming of het gebruik van de gronden. In een aantal situaties is daarnaast een Milieueffectrapport (MER) nodig om de gevolgen van de maatregelen voor het milieu in kaart te brengen.
4. Realisatie (voorbereiding en uitvoering): de benodigde procedures worden doorlopen (wettelijke procedures, vergunningen). Op 9 november 2016 hebben Provinciale Staten een coördinatieverordening vastgesteld zodat de bevoegde

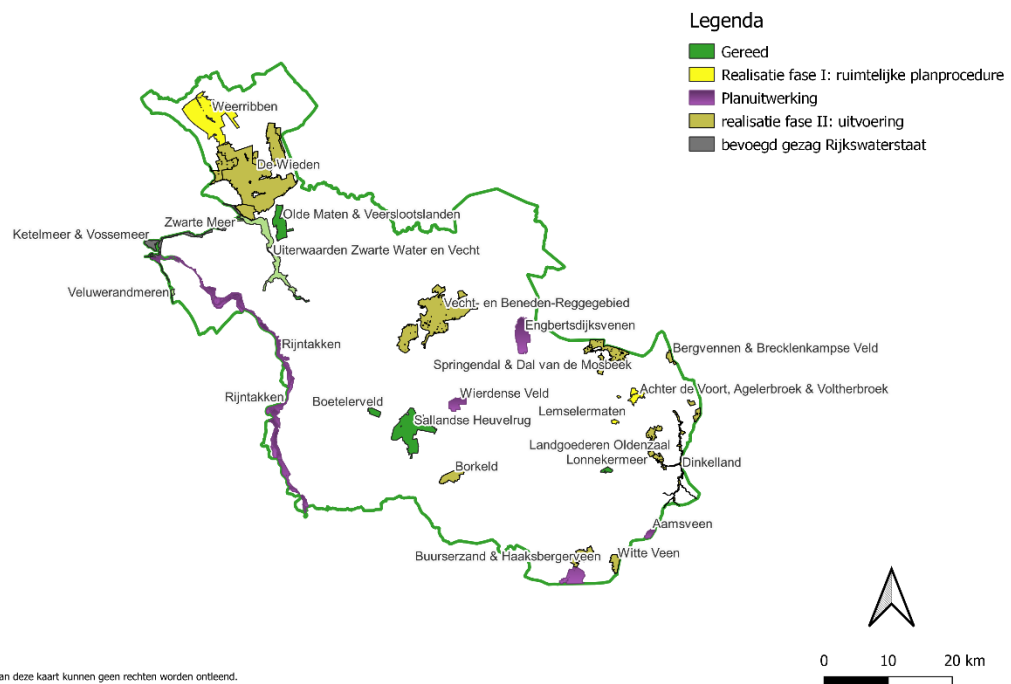
gezagen voorbereiding, behandeling en bekendmaking van deze besluiten kunnen coördineren op alle percelen waar deze maatregelen nodig zijn. Daarna worden de maatregelen volgens het vastgestelde inrichtingsplan uitgevoerd.

In deze fase kan de uitvoering door een andere partner worden gedaan. De bestuurlijk trekker blijft meestal wel in die rol betrokken. De provincie heeft veelal een rol bij grondverwerving en planologische procedures. Voor de realisatie vindt een openbare aanbesteding plaats en omwonenden worden door de bestuurlijk trekker geïnformeerd over wat er gaat gebeuren. Ook worden in deze fase afspraken gemaakt met de toekomstige beheerder(s).

5. Beheer en monitoring: na het uitvoeren van de nodige maatregelen is het van belang om de bereikte kwaliteiten en de behaalde resultaten blijvend te borgen. Er worden afspraken gemaakt over het beheer of het eindgebruik, de (financiële) exploitatie en de monitoring van de natuur in de gebieden.

Figuur 4 laat zien in welke fase de Natura 2000-gebieden zich op dit moment bevinden.

Figuur 4: Voortgang Ontwikkelopgave Natura 2000



Bron: Provincie Overijssel 2023, Jaarverslag 2022, bijlage Ontwikkelopgave Natura 2000, reconstructie door Rekenkamer Oost-Nederland. Opensource GISdata nextGIS

3.2 Instrumenten

Grondbeleid

De (herstel)maatregelen voor de bescherming van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden kunnen gevolgen hebben voor grondeigenaren in het uitwerkingsgebied, te weten het gebied buiten het Natura 2000-gebied waar de provincie externe maatregelen uitvoert. De provincie Overijssel streeft in overleg met de betreffende grondeigenaar naar oplossingen op maat. Voor de realisatie van de Ontwikkelopgave worden er verschillende instrumenten ingezet. Deze instrumenten zijn voornamelijk vrijwillig, maar wanneer er geen overeenstemming kan worden bereikt, zijn ook dwingende instrumenten (bijvoorbeeld gedoogplicht of onteigening) een optie. De provincie hanteert daarbij de vergoedingssystematiek van de Ontheingingswet of de regeling Nadeelcompensatie Natura 2000. De mate van impact van een maatregel bepaalt welke systematiek wordt gehanteerd waarbij altijd het uitgangspunt is dat een eigenaar, binnen de kaders van staatssteun, wordt gecompenseerd.

Provincie Overijssel hanteert de interventieladder, zoals opgenomen in de provinciale Nota Grondbeleid 2018 en aangevuld in Nota Grondbeleid 2022 om met grondeigenaren tot overeenstemming te komen over de schadeloosstelling waarmee de gronden beschikbaar komen om inrichtingsmaatregelen uit te kunnen voeren. De interventieladder bestaat uit verschillende stappen gerangschikt op wenselijkheid en benodigde tijd om uit te voeren (zie figuur 5).

24

Gebiedsprocessen Overijssel

Figuur 5: Interventieladder

In de onderstaande interventieladder is dit schematisch weergegeven.



Bron: Jaarverslag 2022

Particuliere realisatie

Het uitgangspunt is dat in alle gevallen de grond in bezit kan blijven bij de eigenaar, maar indien de grond een natuurbestemming krijgt moet de eigenaar wel bereid zijn om

het gewenste natuurbeheer te willen voeren. Dat komt terug in de eerste twee stappen van de interventieladder.

Bij particuliere realisatie vindt er geen eigendomsverkrijging plaats en blijft de particulier eigenaar. Middels zelfbeheer- of gedoogovereenkomsten komen de provincie en de huidige grondeigenaar met elkaar overeen dat de eigenaar de grond in bezit houdt, mits de eigenaar bereid is om de op de grond voorgeschreven inrichtingsmaatregelen te accepteren en bereid is om het voorgeschreven (natuur)beheer uit te voeren. Daarnaast biedt de provincie een vergoeding voor schadeloosstelling voor de afwaardering van de grond en het verlies aan inkomen van de grondeigenaar. Het doel is om middels maximale inspanning tot een onderlinge overeenstemming te komen over de schadeloosstelling.

Ruilen van gronden

De volgende stap is ruilen van gronden. De provincie Overijssel kent verschillende mogelijkheden om grondeigenaren te compenseren door vervangende (landbouw)grond aan te bieden, mits de provincie daarover beschikt. Hoewel het compenseren met ruilgrond geen primair doel is voor de provincie, kan het wel een oplossing zijn voor het bereiken van overeenstemming.

Vrijwillige aankoop

Met aankoop van (landbouw)gronden richt de provincie zich op eigendomsverkrijging (of rechten op eigendom zoals erfpacht) door grondaankopen te doen voor de ontwikkelopgave. Aankopen van (landbouw)gronden wordt ook wel minnelijk aankopen genoemd en betreft het aankopen van grond op vrijwillige basis tussen de provincie en de grondeigenaar op basis van marktwaarde. Wanneer aankopen worden gedaan ter voorkoming van onteigening en op basis van volledige schadeloosstelling worden deze minnelijk genoemd zolang er nog geen sprake is van dwang en de gesprekken/onderhandelingen plaatsvinden op basis van vrijwilligheid. Bij de bepaling van de hoogte van de volledige schadeloosstelling baseert de taxateur zich op de uitgangspunten van de Onteigeningswet en relevante jurisprudentie. Om op deze wijze te kunnen aankopen, moet wel worden vastgelegd dat de eventuele inzet van het dwingende instrumentarium niet kan worden uitgesloten. Dergelijke aankopen kunnen in de praktijk alleen plaatsvinden wanneer de opgave is vastgelegd in een bestemmingsplan of PIP.

De provincie heeft ook de mogelijkheid om grondaankopen te stimuleren door aanvullend subsidie te verstrekken. Bijvoorbeeld, de subsidieregeling Verplaatsing agrarische bedrijfsgebouwen (SVab) biedt agrarische bedrijven de mogelijkheid om te verplaatsen. Een belangrijke voorwaarde om voor deze subsidie in aanmerking te komen is dat het bedrijf een sleutelpositie inneemt om te komen tot oplossingen. De locatie van het bedrijf is dusdanig dat verplaatsing cruciaal is.¹¹

Dwingend instrumentarium

In uiterste situaties, als alle pogingen om onderling tot een overeenstemming te komen hebben gefaald, kan een dwingend instrument worden ingezet. Bij percelen waarbij via

¹¹ Provincie Overijssel (2022). *Overijsselse realisatiestrategie NNN*.

het PIP de functie is gewijzigd naar natuur en waarbij het beheer gericht is op deze natuurfunctie, kan onteigening als uiterste middel worden ingezet. Onteigening is de gedwongen overdracht van het eigendomsrecht van particulieren aan de overheid en kan alleen plaatsvinden als aan specifieke criteria wordt voldaan, waaronder: (1) er is sprake van algemeen belang; (2) de grond is nodig om publieke doelen te realiseren; (3) er wordt gepoogd minnelijk overeenstemming te bereiken. Als er minnelijk geen overeenstemming kan worden bereikt, volgt de onteigeningsprocedure. De grondeigenaar heeft recht op een volledige schadeloosstelling.

Ook biedt Artikel 2.6 van de Wet Natuurbescherming Gedeputeerde Staten de mogelijkheid tot het opleggen van gedoogplicht voor het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen op percelen die een landbouwbestemming en -gebruik behouden. De gedoogplicht maakt het mogelijk dat de percelen tijdelijk betreden kunnen worden, zodat inrichtingsmaatregelen zoals onvrijwillige vernatting uitgevoerd kunnen worden.¹²

Inzet instrumenten in de praktijk

In interne rapportages is aandacht voor grondverwerving. Er is aandacht voor het verloop van gesprekken, voortgang van grondverwerving en de kans dat er dwingend instrumentarium ingezet moet worden bij de verschillende Natura 2000-gebieden. Over grondverwerving is terug te zien dat bij de Natura 2000-gebieden die (grotendeels) gereed zijn, één keer gedoogplicht is toegepast. Ambtelijk is aangegeven dat 60% van de gronden inmiddels beschikbaar is. Bij processen die nog lopen wordt het risico op onteigening bijgehouden.

In het jaarverslag ontwikkelopgave Natura 2000 rapporteren GS ook aan PS over de inzet van het instrumentarium. In het jaarverslag 2021 schrijven GS: 'In de gebieden Boetelerveld, Sallandse Heuvelrug-Zunasche Heide, Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht en Aamsveen zijn alle gronden die nodig zijn voor de inrichtingsmaatregelen beschikbaar gekomen en zijn alle grondeigenaren schadeloos gesteld.¹³

In het jaarverslag 2022 staat dat per 1 november 2022 met 420 eigenaren, van de in totaal ruim 800 eigenaren die betrokken zijn bij de Ontwikkelopgave Natura 2000, overeenstemming is bereikt over de schadeloosstelling. Met de overige eigenaren wordt, afhankelijk van de voortgang in de planvorming, nog gesproken over de uit te voeren inrichtingsmaatregelen, gevolgd door gesprekken over de schadeloosstelling.¹⁴

In het jaarverslag 2022 wordt daarnaast ingegaan op grondaankopen. GS geven aan dat veel grondeigenaren bereid zijn om hun gronden beschikbaar te stellen voor de te treffen inrichtingsmaatregelen, op voorwaarde dat zij vervangende grond krijgen ter compensatie van productieverlies. In totaal is er in de afgelopen jaren een oppervlakte van ruim 1.100 hectare ruilgrond aangekocht. Het gaat hierbij om ruilgrond, waarvan

¹² Overijsselse realisatiestrategie NNN.

¹³ Provincie Overijssel (2022). Jaarverslag 2021 bijlage Ontwikkelopgave Natura 2000.

¹⁴ Provincie Overijssel (2023). Jaarverslag 2022 bijlage Ontwikkelopgave Natura 2000.

vooraf beoordeeld is dat deze goed inzetbaar is ter compensatie voor eigenaren met grond binnen de begrenzing. Hiervan is een oppervlakte van 450 hectare weer verkocht.

In 2022 is het niet nodig gebleken om gebruik te maken van het dwingend instrumentarium. In 2021 is er één keer gedoogplicht opgelegd.

3.3 Provinciaal Inpassingsplannen

Bij bijna alle Overijsselse Natura 2000-gebieden zijn bestemmingswijzigingen van gronden nodig om de externe maatregelen te kunnen realiseren. De externe maatregelen worden genomen in gebieden die grenzen aan de Natura 2000-gebieden en hebben daarom vaak een andere bestemming dan natuur. Omdat er in bijna alle gebieden bestemmingswijzigingen nodig zijn, moet er daar een ruimtelijk plan opgesteld worden. Daarbij zijn er de opties bestemmingsplan of een Provinciaal Inpassingsplan (PIP).

Inrichtingsplan is leidend voor de keuze van de bestemming

Voor de ruimtelijke plannen en vergunningen van de Ontwikkelopgave Natura 2000 geldt dat het inrichtingsplan leidend is. Dit inrichtingsplan is in lijn met de afspraken uit SWB opgesteld door een bestuurlijk trekker. Het ruimtelijk plan is de juridisch planologische vertaling ervan. Concreet gaat het om het vastleggen van de bestemmingswijzigingen van gronden of de wijzigingen in functie. Hiervoor wordt de volgende lijn gehanteerd, die in 2021 bestuurlijk bekrachtigd is:

27

Gronden houden de agrarische bestemming:

- Als er geen maatregelen voorzien zijn op de agrarische gronden, dan houden deze gronden de agrarische bestemming. Deze gronden worden niet in het PIP opgenomen.
- Als op agrarische gronden maatregelen voorzien zijn, maar deze gronden nog wel agrarisch te gebruiken zijn, eventueel met beperkingen, dan behouden ze de agrarische bestemming. Dit wordt dan agrarisch met beperking.

Gronden krijgen een natuurbestemming:

- Als de gronden ingericht moeten worden ten behoeve van een specifiek natuurdoel (instandhouding of uitbreiding van habitatype) krijgen de gronden een natuurbestemming.
- Als op de gronden een geheel bemestingsverbod komt te liggen (eventueel na uitmijnen¹⁵), krijgen deze gronden een natuurbestemming. Een geheel bemestingsverbod wordt alleen op de gronden gelegd als dit nodig is om de Natura 2000-doelen te halen. Dit wordt vastgelegd in het inrichtingsplan.
- Als de gronden niet meer normaal agrarisch gebruikt kunnen worden vanwege een combinatie van maatregelen, krijgen deze gronden een natuurbestemming. Dit is

¹⁵ *Uitmijnen is een landbouwmethode gericht op het afvoeren van fosfor waardoor de overgang van landbouw naar natuur gradueel verloopt.*

een grijs gebied. De afweging of gronden nog wel of niet normaal agrarisch gebruikt kunnen worden, ligt bij het project samen met de grondeigenaren.¹⁶

- Als de grondeigenaar aangeeft een natuurbestemming te willen, dan krijgen de gronden een natuurbestemming. Deze mogelijkheid geldt alleen zolang de PIP procedure loopt. Nadat het (Voor)Ontwerp PIP is vastgesteld door GS voorafgaand aan PS vaststelling, is deze optie niet meer mogelijk.¹⁷

Keuze voor inpassingsplannen

In de provinciale sturingsfilosofie hebben PS de kaders vastgesteld, waarbinnen GS kunnen besluiten om een PIP voor te bereiden. De sturingsfilosofie houdt in dat er uitsluitend een PIP vastgesteld kan worden door PS als:

- uit overleg blijkt dat de gemeente niet bereid is om een bestemmingsplan vast te stellen
- óf hiertoe niet (tijdig) overgaat
- óf de gemeente er nadrukkelijk om vraagt.

In de beginfase van de gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden (eind 2015) consulteerde de provincie ambtelijk alle betrokken gemeenten of zij de voorkeur hadden om de gebiedsprocessen via een bestemmingsplan of een PIP te laten verlopen.¹⁸ GS hebben in maart 2016 vervolgens de betrokken gemeenten gevraagd naar hun voorkeur. Het merendeel van de gemeenten gaf als reactie een voorkeur te hebben voor een PIP. GS besloten in september 2016 voor de 16 Natura 2000-gebieden in deze gemeenten het traject voor een PIP op te starten. Uiteindelijk gaan PS over de daadwerkelijke vaststelling van de PIP's.¹⁹ Gevolg van het vaststellen van een PIP is dat de gemeenteraad voor de duur van tien jaar niet langer bevoegd is tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de gronden waarop het PIP betrekking heeft.

De gemeenten Ommen, Hardenberg (Natura 2000-gebied Vecht Beneden Regge) en Twenterand hebben destijds besloten om gemeentelijke bestemmingsplannen voor te bereiden. Voor de deelgebieden Karshoek-Stegeren en Rheezermaten aan de Vecht zijn deze inmiddels vastgesteld. Eind 2018 heeft de gemeente Ommen de provincie gevraagd om voor de andere gebieden bij de Regge toch Provinciale Inpassingsplannen voor te bereiden. Hetzelfde geldt voor de gemeente Twenterand en Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen. Op 2 april 2019 (Vecht- en Beneden-Regge) en 19 mei 2020 (Engbertsdijksvenen) hebben Gedeputeerde Staten hiertoe besloten.²⁰ Reden van deze wijziging is de opheffing van de bestuursdienst Ommen-Hardenberg. Voor het Natura 2000-gebied Wierdense Veld is in 2016 nog geen besluit genomen. Ook daar is inmiddels besloten tot een PIP. Hierover zijn PS in 2019 geïnformeerd middels een Statenbrief.²¹ In een aantal (deel)gebieden is er geen ruimtelijk besluit nodig, omdat de maatregelen

¹⁶ De grond krijgt ook een natuurbestemming als er een beperking wordt opgelegd qua hoeveelheid mest die kan worden uitgereden. In het geval van een beperking in de periode dat mest uitgereden kan worden, behoudt de grond de bestemming agrarisch.

¹⁷ Provincie Overijssel (2022). Jaarverslag 2021 & Provincie Overijssel (2022). Overijsselse Realisatiestrategie NNN.

¹⁸ Provincie Overijssel (2019) Statenbrief Ruimtelijke planvorming tbv de ontwikkelopgave NNN/Natura 2000.

¹⁹ Provincie Overijssel (2019) Statenbrief Ruimtelijke planvorming tbv de ontwikkelopgave NNN/Natura 2000.

²⁰ Jaarverslag 2022.

²¹ Provincie Overijssel (2019) Statenbrief Ruimtelijke planvorming tbv de ontwikkelopgave NNN/Natura 2000.

binnen de bestaande plannen passen. Voorbeelden daarvan zijn Achter de Voort en Borkeld. Ook maken een aantal gemeenten zelf een bestemmingsplan.²²

De provincie noemt als voordeel van een provinciaal inpassingsplan ten opzichte van een bestemmingsplan dat de beroepstermijn aanzienlijk korter is. Een provinciaal inpassingsplan valt namelijk onder de Crisis- en herstelwet waardoor de Raad van State binnen een half jaar een uitspraak moet doen op ingestelde beroepen. Deze verplichting geldt niet bij beroep tegen een bestemmingsplan. Daardoor is de doorlooptijd van een bestemmingsplan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State circa een jaar langer.²³ Vanwege de benodigde proceduretijd en de deadline voor de maatregelen is de planning krap. Het is daarom voor de provincie van groot belang om de ruimtelijke planvorming zo efficiënt mogelijk in te richten.²⁴ Andere reden die in interviews genoemd is dat de totale opgave gemeente overstijgend is en bij de Natura 2000-gebieden soms meerdere gemeenten betrokken zijn. Door te kiezen voor PIP's was het voor de provincie makkelijker de centrale regie te houden. Zo was er meer uniformiteit en was de afstemming soms makkelijker.

Afstemming PIP's met gemeenten

De PIP's worden in afstemming en samenwerking met de gemeenten opgesteld. De gemeenten zijn partner in het gebiedsproces en in sommige gevallen trekker. Het resultaat van het gebiedsproces is een inrichtingsplan waarin de benodigde maatregelen zijn uitgewerkt. Dit inrichtingsplan vormt de basis voor het PIP. Ook bij het opstellen, het beoordelen en het doorlopen van de PIP procedure wordt samengewerkt met de gemeenten. Per gemeente worden er nadere werkafspraken gemaakt over hun inzet en betrokkenheid bij een PIP procedure.

In iedere fase van het ruimtelijk plan vindt een periode van terinzagelegging plaats. In deze periode zijn het (voor)ontwerp-PIP inclusief bijlagen of (ontwerp)-besluiten vergunningen beschikbaar en kan een inspraakreactie of zienswijze worden ingediend. Omdat de gemeenteraden gewend zijn om ruimtelijke plannen, zoals de bestemmingsplannen, vast te stellen voor hun gemeente, willen GS er nadrukkelijk voor zorgen dat de Colleges van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraden goed worden geïnformeerd over de voortgang van de gebiedsprocessen en de ruimtelijke plannen. Bij de terinzagelegging van een ontwerp-PIP heeft de provincie de wettelijke taak de gemeenteraden te horen. In deze fase kunnen de gemeenteraden besluiten wel of geen zienswijze in te dienen.

Stand van zaken inpassingsplannen

Er zijn verschillende fasen te onderscheiden bij het opstellen van een PIP.²⁵

- 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

²² <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/over-de-aanpak-van-de-natura-2000-gebieden/plannen-maken-meer-uitleg-over-provinciale-inpassingsplannen/>

²³ Ambtelijk is aangegeven dat in de praktijk uitspraken van de Raad van State een jaar of langer blijken te duren.

²⁴ Tekst staat in verschillende inpassingsplannen, bijvoorbeeld Inpassingsplan voor deelgebied Noordmanen Januari 2023.

²⁵ 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/>

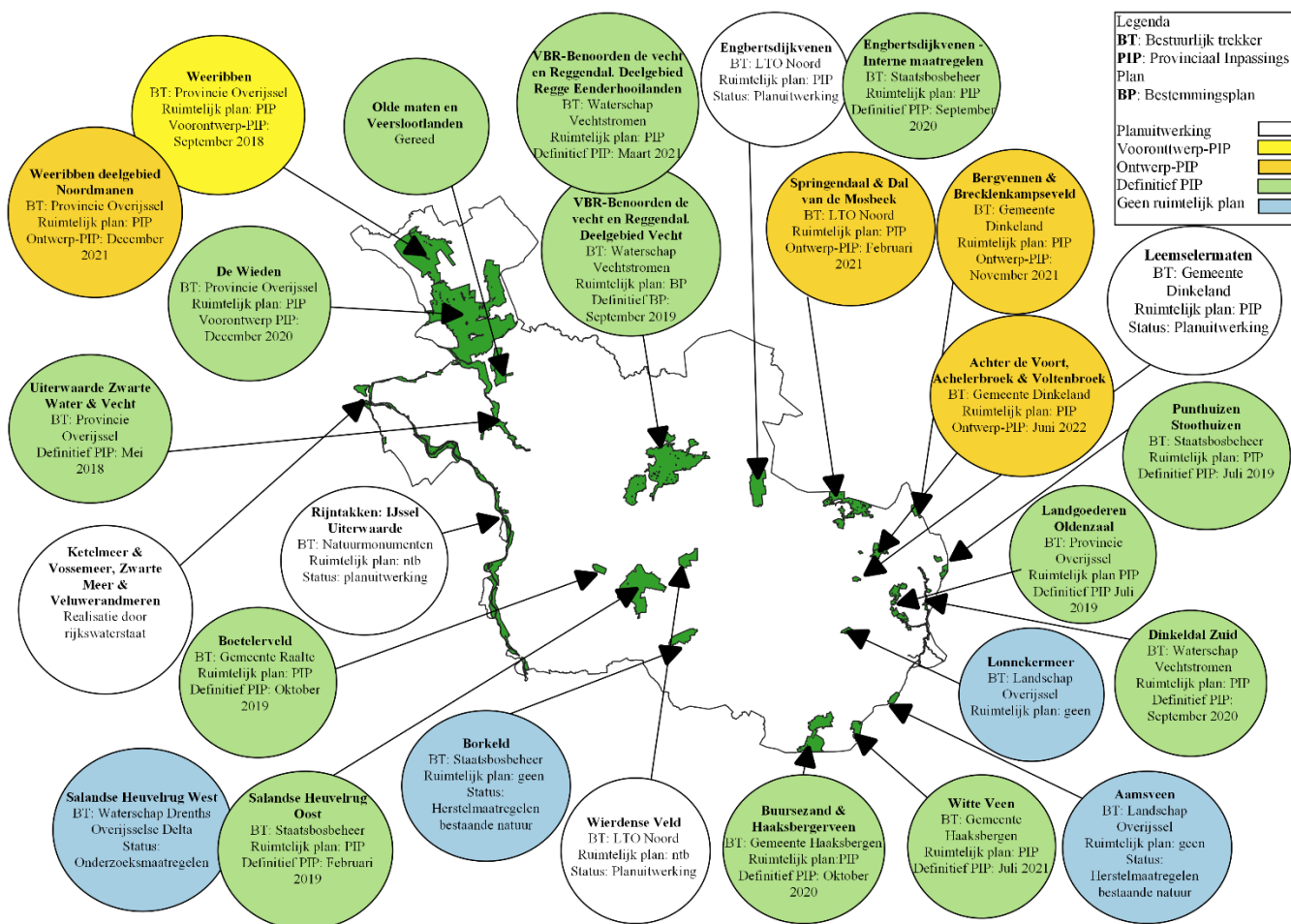
een inspraakreactie kun je je mening geven. Alle inspraakreacties tezamen worden opgenomen in een inspraaknota. De inspraaknota wordt verwerkt in een ontwerp PIP.

- Ontwerp PIP. De bestuurlijk trekker bereidt het ontwerp-PIP voor in afstemming met betrokken partijen. 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.

Op dit moment zijn er 12 PIP's vastgesteld door Provinciale Staten voor de Natura 2000-opgave. Tegen acht PIP's zijn beroepen ingediend. Inmiddels heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voor zes PIP's een uitspraak gedaan (Landgoederen Oldenzaal en Punthuizen - Stroothuizen en Beuninger Achterveld, Dinkeldal Zuid, Regge – Eerderhooilanden, Wieden fase 1, Engbertsdijksvenen – interne maatregelen) en een tussenuitspraak voor het PIP Witte Veen. In figuur 6 is een stand van zaken van de PIP's weergegeven en in tabel 2 is een overzicht opgenomen van de status van de beroepsprocedures.²⁶

²⁶ Per 31-12-22 was het PIP Weerribben Noordmanen – Kooi van Pen nog niet door PS vastgesteld. Daarom is deze geen onderdeel van tabel 2.

Figuur 6: Vooruitgang ruimtelijke planvorming Natura 2000



Bron: Jaarverslag 2022 Ontwikkelopgave Natura 2000. Reconstructie Rekenkamer Oost-Nederland. Opensource Gisdata nextGIS

Tabel 2: Provinciale Inpassingsplannen

Nummer	Naam PIP	Status	Opmerkingen
1	Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	Onherroepelijk	Geen beroepen ingediend
2	Sallandse Heuvelrug	Onherroepelijk	Één beroep ingediend, dat is niet ontvankelijk verklaard en daarmee niet behandeld
3	Landgoederen Oldenzaal	Deels onherroepelijk	Een deel is door de uitspraak van de Raad van State vernietigd. Hiervoor wordt een nieuw PIP voorbereid
4	Punthuizen Stroothuizen en Beuningen Achterveld	Deels onherroepelijk	Een deel is door de uitspraak van de Raad van State vernietigd. Hiervoor wordt een nieuw PIP voorbereid
5	Boetelerveld	Onherroepelijk	Geen beroepen ingediend
6	Dinkeldal Zuid	Onherroepelijk	Twee beroepen zijn ongegrond verklaard, één beroep heeft geleid tot aanvullend onderzoek en een nieuw PS besluit (PIP is niet gewijzigd)
7	Engbertsdijkerven - interne maatregelen	Vernietigd	Het PIP en de ontgrondingenvergunning zijn vernietigd. De Raad van State heeft geoordeeld dat een passende beoordeling en een mer gemaakt hadden moeten worden. Hiervoor wordt een nieuw PIP voorbereid
8	Buurserzand-Horsterveen	In werking	Meerdere beroepen ingediend, procedure loopt. Verwachting uitspraak begin 2023
9	Regge-Eerderhooilanden	Onherroepelijk	Meerdere beroepen ingediend, deze zijn ongegrond verklaard
10	Wieden Fase 1	Onherroepelijk	Meerdere beroepen ingediend
11	Witte Veen	In werking	Tussenuitspraak gedaan op 25 juli 2022. Er komt voorlopig geen uitspraak. De Raad van State heeft de provincie gevraagd de effecten van een aantal maatregelen opnieuw te beoordelen.
12	Bergvennen en Brecklenkampse Veld	In werking	Kan tegen in beroep worden gegaan van 18 januari tot en met 28 februari 2023. Er zijn 9 beroepen ingediend

Bron: Jaarverslag Natura 2000, 2022

3.4 Evaluaties van uitgevoerde gebiedsprocessen

Van een aantal gebiedsprocessen is door de trekker ervan teruggekeken op het proces en zijn bevindingen gedeeld met de provincie. Deze zijn gebruikt om onderling het gesprek aan te gaan.

De provincie Overijssel heeft, net als andere provincies, daarnaast bijgedragen aan de evaluatie uitgevoerd door de WUR²⁷. In de rapportage van de WUR is opgenomen dat provincies in eerste instantie in zetten op sectorale gebiedsprocessen, waar andere doelen dan natuurdoelen geen of een secundaire rol spelen. Voordeel van een integraal (in plaats van een sectoraal) gebiedsproces is dat een integraal proces bevorderlijk is voor vrijwillige deelname. Nadeel is dat externe partijen niet persé geïnteresseerd zijn in het hoofddoel en zullen willen 'sleutelen' aan de hoofddoelstelling waardoor de initiële doelstelling onder druk kan komen te staan. Ook ging het merendeel van de provincies aanvankelijk uit van zelfrealisatie en vrijwillige grondverwerving. Onder druk van de natuurverplichtingen (N2000 en de PAS) blijken provincies enkele jaren later steeds meer voor dwingende instrumenten te kiezen²⁸.

3.5 Beschrijving cases

Om te kunnen leren van gebiedsprocessen Natura 2000 zijn twee gebiedsprocessen geselecteerd waarbij de planfase (zo recent mogelijk) is afgerond. Daarbij is rekening

²⁷ W. Kuindersma et al, *Realisatie Natuurnetwerk door provincies, achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact.* (Wageningen: Wageningen Environmental Research, 2020).

²⁸ Overijssel had al eerder besloten om ook over het dwingende instrumentarium te kunnen beschikken.

gehouden met geografische spreiding van de cases over de provincie en is de provincie de ene keer trekker van het proces en bij het andere gebiedsproces deelnemer. In deze paragraaf geven we een beschrijving van de cases. In het eindrapport worden de lessen uit de verschillende gebiedsprocessen opgenomen.

3.5.1 Bergvennen en Brecklenkampse Veld

In Noordoost-Twente, in de gemeente Dinkelland tegen de Duitse grens, ligt het Natura 2000-gebied Bergvennen en Brecklenkampse Veld. Dit gebied bestaat uit zeven vennen, bos, heide en graslanden. Het is een zwakglooiend gebied waar bomen groeien zoals de eik, dennenbomen en de jeneverbesstruweel en planten zoals orchideeën en de waterlobelia. Het gebied beslaat een oppervlakte van ongeveer 137 ha, ongeveer 200 voetbalvelden bij elkaar. Hiertussen ligt ook een stuk landbouwgrond dat ook onder het Natura 2000-gebied valt.

Figuur 7: Landschap en ven, Bergvennen & Brecklenkampse Veld



Bron: Eigen foto's - J.Schepers

In het Natura 2000 beheerplan is vastgesteld dat het gebied nu te zuur is en kunstmatig nat gehouden wordt. Ook zijn de specifieke habitattypen vastgesteld in het beheerplan en er is een Europese verplichting om deze in stand te houden en uit te breiden. De inrichtingsplannen zijn er op gericht om de natuur gezonder te maken en te zorgen dat het water in het gebied blijft met als doel een omgeving waarin zeldzame dieren, planten en bloemen beter kunnen leven. Daarnaast worden in de plannen ook een aantal kansen beschreven om de ruimtelijke kwaliteit in het Natura 2000-gebied te vergroten, waarbij het vooral gaat om het verbeteren van de bereikbaarheid en beleefbaarheid.²⁹

²⁹ <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/bergvennen-en-brecklenkampse-veld/> (laatst geraadpleegd 23 juni 2023) en Provinciaal Inpassingsplan Bergvennen & Brecklenkampse Veld.

Figuur 8: Overzicht plangebied met vennen, Bergvennen & Brecklenkampse Veld



Bron: Provinciaal Inpassingsplan Bergvennen & Brecklenkampse Veld

Partners

Bij het gebiedsproces voor het Natura 2000-gebied Bergvennen en Brecklenkampse Veld is de gemeente Dinkelland als trekker betrokken. Verder zijn de volgende partijen betrokken: Provincie Overijssel, Landschap Overijssel, LTO Dinkelland, Waterschap Vechtstromen en de particuliere grondeigenaren. Er is afstemming geweest met de Duitse overheid over maatregelen op Duits grondgebied. Hoewel deze maatregelen vanuit Nederland niet zijn af te dwingen, worden deze uitgevoerd.

Proces

In 2015 is gestart met de verkenningsfase van het gebiedsproces. Voor de hydrologische maatregelen zijn verschillende scenario's uitgewerkt en het heeft enkele jaren gekost om te komen tot een scenario dat de natuur in voldoende mate dient en tegelijkertijd zo min mogelijk impact heeft op de omgeving. In de tussentijd zijn de interne maatregelen al wel uitgevoerd. In 2020 was het idee dat het project rijp was voor besluitvorming. Bij de inspraakmogelijkheid op het voorontwerp PIP bleek er echter protest te zijn uit het gebied. Dit kwam tot uitdrukking in inspraakreacties, ook is de gedeputeerde diverse

keren in gesprek gegaan met de leiders van de protestgroep en er is gezocht naar een oplossing voor het Lattropse Veen. Ook de gemeenteraad werd met de protesten geconfronteerd. Dit leidde er toe dat de gemeenteraad een zienswijze gaf op het ontwerp inpassingsplan waar haar wethouder zelf de bestuurlijke trekker van was. Naast de zienswijze van de gemeente werden nog 58 andere zienswijzen ingediend. Twee zienswijzen hebben geleid tot aanpassing van het inpassingsplan. In december 2022 namen Provinciale Staten het Inpassingsplan aan. Er zijn negen beroepen ingesteld. De provincie kiest ervoor om pas wanneer de Raad van State uitspraak heeft gedaan en het PIP onherroepelijk is, de externe maatregelen uit te voeren. Mocht de uitspraak van de Raad van State leiden tot aanpassingen aan het PIP, dan is uitvoering van de maatregelen nog niet aan de orde.

3.5.2 Noordmanen

In de gemeenten Steenwijkerland en Zwartewaterland liggen de Natura 2000-gebieden De Wieden en Weerribben. Het is een groot waterrijk gebied met riet, moeras, natte graslanden en bos. Samen zijn de Natura 2000-gebieden het grootste laagveengebied van West-Europa waar veel bijzondere planten en dieren leven. In het Natura 2000 beheerplan is vastgesteld dat de natuur in zowel De Wieden als Weerribben onder druk staat. Planten, dieren en water hebben te lijden onder uitstoot van stikstof. Ook is er voor sommige diersoorten meer leefgebied nodig. Specifieke habitattypen zijn vastgesteld in het beheerplan en er is een Europese verplichting om deze in stand te houden en uit te breiden. Daarom werkt de provincie in verschillende deelgebieden aan maatregelen voor natuurherstel. Voor het deelgebied Noordmanen van de Weerribben hebben PS het Inpassingsplan vastgesteld.³⁰

Figuur 9: Landschap Noordmanen

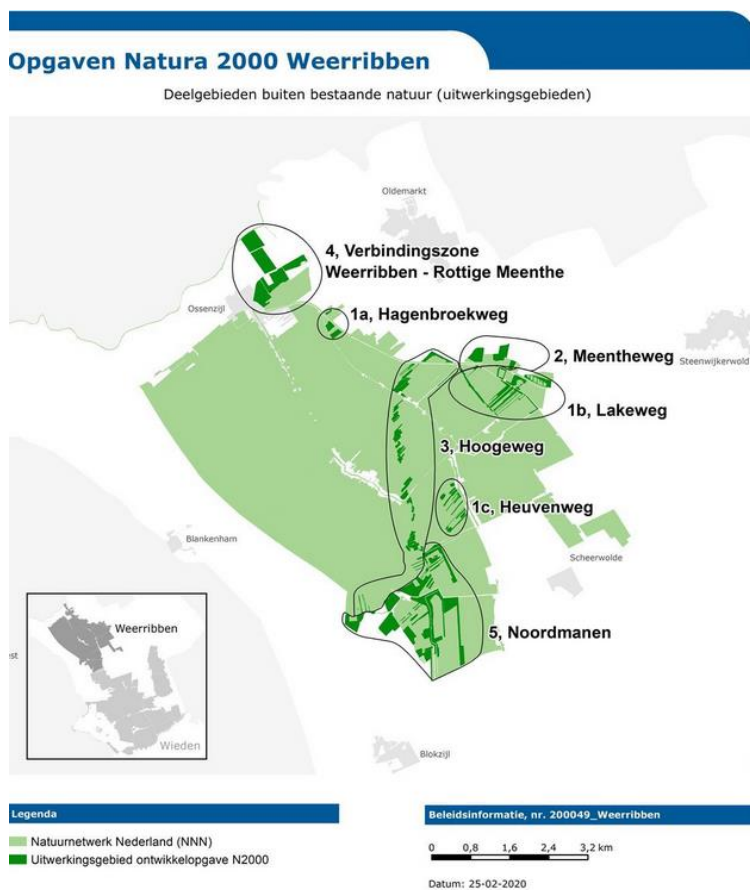


Bron: Steenwijkercourant: Jack Doeven - <https://steenwijkercourant.nl/steenwijkerland/Plan-voor-Noordmanen-ligt-ter-inzage-28288335.html>

³⁰ <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/wieden-weerribben/> (laatst geraadpleegd 23 juni 2023).

Deelgebied Noordmanen ligt in het zuiden van de Weerribben, ten noorden van Blokzijl en de N333. Het Natura 2000-gebied De Wieden ligt ten zuiden van Noordmanen. Noordmanen vormt hierdoor een belangrijke ecologische verbindingszone tussen de Weerribben en de Wieden. Het deelgebied bestaat uit moerasvegetaties en bos, agrarische graslanden en natuurlijke graslanden. Deelgebied Noordmanen heeft een oppervlakte van 291 ha.³¹

Figuur 10: Opgaven Natura 2000 Weerribben



Bron: <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/wieden-weerribben/deelgebieden-wieden-weerribben/>

Partners

De provincie vormt samen met Staatsbosbeheer, Waterschap Drents Overijsselse Delta, Gemeente Steenwijkerland en LTO een werkgroep voor de planuitwerking van onderliggende Natura 2000-opgave. De provincie is bestuurlijk trekker van het gebiedsproces en de projectgroep wordt voorgezeten door Staatsbosbeheer. Deze werkgroep verzorgt de uitwerking van het inrichtingsplan en is verantwoordelijk voor de uitvoering. Naast deze groep is er een Ambtelijke AdviesGroep (AAG) en een Bestuurlijke Advies Groep (BAG).

³¹ Inpassingsplan Noordmanen.

Proces

In de projectgroep is gewerkt aan de uitwerking van het inrichtingsplan en hierop is het Provinciaal InpassingsPlan (PIP) gebaseerd. Bij de bespreking van het inrichtingsplan in de AAG heeft LTO het proces gepauzeerd omdat er veel onrust over was onder boeren in de omgeving. Als reactie hierop trokken ook de gemeente en het waterschap hun steun in. De provincie heeft toen informatieavonden georganiseerd om uitleg te geven over stikstof en wateroverlast om zo het doel van het gebiedsproces en de positie van de boeren in het gebied te verduidelijken. Om een handreiking te doen aan de boeren is de pilot Baarlingerpolder gestart (zie hierna).

Er zijn 17 zienswijzen ingediend op het ontwerp-PIP Noordmanen.³² Op 25 januari 2023 stelden PS de PIP Noordmanen vast.

Pilot Baarlingerpolder

Betrokken agrariërs zijn een pilot gestart met een zoektocht naar oplossingen op de vraag: "Hoe kunnen de agrarische ondernemers in de Baarlingerpolder maatregelen nemen om de stikstofdepositie te verminderen, bodemdaling tegen te gaan, CO2 uitstoot verlagen en biodiversiteit stimuleren, teneinde de naastliggende natuur te verbeteren en hun bedrijven toekomstbestendiger te maken."³³ De provincie faciliteert de inhoud en het proces van deze pilot en GS hebben subsidie verleend. Er is in eerste instantie €250.000 gereserveerd voor vooronderzoek, en op een later moment €6 miljoen voor de uitvoering van de pilot. De pilot is gestart op verzoek van de agrariërs naar aanleiding van de externe effecten van de Natura 2000 ontwikkelopgave en is nu een voorbeeldproject binnen het PPLG.³⁴

³² Bijlage III Nota van Antwoord Provinciaal Inpassingsplan Weerribben deelgebied Noordmanen.

³³ PS22/000112 Statenvoorstel Vaststellen PIP Natura 2000 Noordmanen Weerribben.

³⁴ Overijssel. Maatregelpakketten ontwerp-PPLG Overijssel.

Bijlage 1: Onderzoeksplan

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?

Onderzoeksmethodiek

Al onze onderzoeken worden uitgevoerd conform ons [onderzoekprotocol](#).

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 Natura 2000-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 3: Caseselectie Overijssel

Gebiedsproces	Regio	Rol provincie
Noordmanen	Kop van Overijssel	Trekker
Bergvennen & Brecklenkampse Veld	Twente	Deelnemer

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Innovatie

In het onderzoek zetten we in op een waarderende benadering³⁵ 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

³⁵ De uitgangspunten van waarderende auditen/appreciative inquiry als insteek voor het onderzoek.

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-model³⁶:

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.

³⁶ Voor deze stappen hebben we ons gebaseerd op de uitwerking van waarderend onderzoeken voor rekenkamers zoals opgenomen op de website van de NVRN <https://www.nvrr.nl/wiki/9196/waarderend-onderzoeken/>

Bijlage 2: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

- 5 ambtenaren van de provincie Overijssel.

Geraadpleegde documenten

- Provincie Overijssel (2023). Jaarverslag 2022 bijlage Ontwikkelopgave Natura 2000.
- Provincie Overijssel (2022). Jaarverslag 2021 bijlage Ontwikkelopgave Natura 2000.
- Provincie Overijssel (2013). Samen aan de slag met de EHS PS/2013/412.
- Provincie Overijssel (2015). Programmaplan Ontwikkelopgave EHS/Natura 2000.
- Provincie Overijssel (2022). Overijsselse realisatiestrategie NNN
- Provincie Overijssel (2021). Jaarverslag 2020
- Provincie Overijssel (2022). Jaarverslag 2021
- Provincie Overijssel (2022). Overijsselse Realisatiestrategie NNN.
- Provincie Overijssel (2019). Statenbrief Ruimtelijke planvorming tbv de ontwikkelopgave NNN/Natura 2000.
- Provincie Overijssel (2022). Jaarverslag 2022.
- W. Kuindersma et al, Realisatie Natuurnetwerk door provincies (Wageningen: Wageningen Environmental Research, 2020).
- WUR & PBL, Lerende Evaluatie van het Natuurpact, verslag groepsreview zelfrealisatie & gebiedsprocessen binnen het natuurnetwerk. (Zwolle: Provinciehuis, 2019).
- Provinciaal Inpassingsplan Bergvennen & Brecklenkampse Veld.
- Provinciaal Inpassingsplan Noordmanen
- Provincie Overijssel (2020). Bijlage III Nota van Antwoord Provinciaal Inpassingsplan Weerribben deelgebied Noordmanen.
- Overijssel. Maatregelpakketten ontwerp-PPLG Overijssel.

Geraadpleegde websites

- <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/plannen-maken-meer-uitleg-over-provinciale-inpassingsplannen/>
- <https://unievanwaterschappen.nl/waterkwaliteit/kaderrichtlijn-water-krw/>
- <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/>
- <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/bergvennen-en-brecklenkampse-veld/>
- <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/wieden-weerribben/> (laatst geraadpleegd 23 juni 2023).
- <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/ontwikkelopgave-natura-2000-n2000/alle-natura-2000-gebieden-in-overijssel/wieden-weerribben/deelgebieden-wieden-weerribben/>