



## de PAS erin houden

Programmatische Aanpak Stikstof in Gelderland en  
Overijssel

## 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), mevrouw B. Vlieger-Ruitenbergh MBA en de heer ir. T.J.A. Gies. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door mevrouw drs. K. IJssels.

Rekenkamer Oost-Nederland  
Achter de Muren Zandpoort 6  
7411 GE Deventer  
Telefoon: 0570 – 66 58 00  
[info@rekenkameroost.nl](mailto:info@rekenkameroost.nl)  
[www.rekenkameroost.nl](http://www.rekenkameroost.nl)  
Twitter: @RekenkamerOost

*De foto is afkomstig van de website*

[https://www.bij12.nl/assets/KSD\\_BIJ12\\_PAS\\_Website\\_Visualisaties\\_OverhetPAS\\_DEF.png](https://www.bij12.nl/assets/KSD_BIJ12_PAS_Website_Visualisaties_OverhetPAS_DEF.png)

## de PAS erin houden

Programmatische Aanpak Stikstof in Gelderland en  
Overijssel

*Deventer, oktober 2017*

# Voorwoord

Bij de aankondiging van nieuwe onderzoeken krijgen we als Rekenkamer regelmatig opmerkingen over de timing. Te vroeg omdat het beleid pas net gestart is en de organisatie nog druk bezig is om het beleid uit te rollen. Of te laat omdat een beleidsperiode wordt afgerond en het nieuwe beleid er *heel anders* uit komt te zien. Argumenten die soms terecht zijn en soms een poging om de rekenkamer buiten de deur te houden. Voor het onderzoek naar de PAS was de reactie *jullie zijn te vroeg want de PAS is pas sinds 1 juli 2015 onderdeel van ons takenpakket* hardnekkig en in beide provincies vergelijkbaar.

Toch hebben we besloten het onderwerp te onderzoeken met als belangrijkste reden dat vanuit bijna alle fracties behoefte was aan meer grip op het onderwerp. Een behoefte die te maken had met de complexiteit. In de PAS gaat het namelijk om een fragiele balans tussen het herstel van de natuur en het toestaan van economische ontwikkeling. Het is niet voor niets dat het op rijksniveau zo lang geduurd heeft voordat de PAS ingevoerd kon worden. De complexiteit hangt ook samen met de ingrijpende gevolgen die herstelmaatregelen kunnen hebben voor bewoners en gebruikers van het land. Dit vraagt om zorgvuldige voorbereiding voordat tot uitvoering van de herstelmaatregelen, veelal door partijen waar de provincie afspraken mee heeft gemaakt, kan worden overgegaan.

Voorwaarde voor het krijgen van grip op een onderwerp, is het hebben van inzicht. Het belangrijkste doel van dit onderzoek is dan ook om dat inzicht aan PS te geven. Hiervoor hebben we naast het rapport 'De PAS erin houden' een infographic gemaakt met algemene informatie over de systematiek van de PAS en specifieke informatie over de provincies Gelderland en Overijssel. Voor diegene die nog dieper de materie in willen duiken is er de nota van bevindingen als achtergronddocument. Naast het geven van inzicht doen we in het rapport aanbevelingen. Aanbevelingen die bijna allemaal zijn gericht op de informatiepositie van PS: vraag om rapportages over de voortgang van herstelmaatregelen, onderbouwing van prioritaire projecten, de verdeling van depositieruimte, de invulling van toezicht en handhaving, etc. Informatie die nodig is om de controlerende rol van PS waar te kunnen maken zodat PS in de toekomst grip houden op de PAS.

Het onderzoek is uitgevoerd op het moment dat de ambtelijke organisatie zelf heel druk bezig was om de PAS te implementeren. Desondanks is er -soms na wat druk- tijd vrij gemaakt voor gesprekken en het aanleveren van informatie, waarvoor dank. Wij verwachten dat PS met dit onderzoek in de hand meer zicht krijgen op de PAS en daarvoor is het nooit te vroeg.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel  
*Voorzitter*

Suzan Mathijssen  
*Secretaris-directeur*

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>7</b>
1.1 Inleiding.....	7
1.2 Conclusie en aanbevelingen.....	9
1.3 Herstelmaatregelen; een flinke opgave onder tijdsdruk .....	11
1.4 Zorgvuldige omgang depositieruimte vraagt om aanvullende inspanning in de nabije toekomst .....	15
<b>2 Reactie GS Gelderland en nawoord Rekenkamer .....</b>	<b>27</b>
2.1 Reactie GS Gelderland.....	27
2.2 Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland.....	30
<b>Bijlage 1: Bronnen.....</b>	<b>31</b>

# 1 Conclusies en aanbevelingen

*In dit eerste hoofdstuk van deze bestuurlijke nota staan de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de programmatische aanpak van stikstof centraal.*

## 1.1 Inleiding

Dit onderzoek gaat over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)<sup>1</sup>. De PAS is een landelijk programma dat het Rijk en de provincies gezamenlijk hebben opgezet om enerzijds natuurdoelen te realiseren die uit Natura 2000-afspraken voortkomen en anderzijds ruimte te geven aan economische ontwikkeling. De provincies voeren het landelijke programma uit. Dat betekent dat de beleidsvrijheid van individuele provincies bij de PAS beperkt is. Omdat het onderzoek voor Gelderland en Overijssel vergelijkbare resultaten heeft opgeleverd, kiezen we er voor om de conclusies en aanbevelingen voor beide provincies te combineren in één bestuurlijke nota.

### Focus in dit onderzoek

De focus in dit onderzoek ligt op de wijze waarop de provincies Gelderland en Overijssel invulling geven aan de PAS. De hoofdvraag is of er zorgvuldig wordt omgegaan met de beschikbare depositieruimte. De depositieruimte is de ruimte die beschikbaar is voor stikstofuitstoot van economische ontwikkelingen. Daarbij richten we ons enerzijds op de borging van de tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen, want dat is een voorwaarde om depositieruimte uit te kunnen geven. Anderzijds richten we ons op de zorgvuldig uitgifte van ontwikkelingsruimte. Dit betekent dat we in dit onderzoek geen uitspraak doen over de PAS zelf, de vraag of de natuurdoelen wel ambitieus genoeg zijn, de effectiviteit van herstelmaatregelen dan wel de noodzaak tot het uitgeven van ontwikkelruimte. Het onderzoek is grotendeels informierend van aard en in mindere mate toetsend.

Hierna volgt een korte toelichting op onderdelen van de PAS, die nodig zijn om de resultaten van het onderzoek te kunnen plaatsen.

---

<sup>1</sup> De Programmatische Aanpak Stikstof wordt ook het Programma Aanpak Stikstof genoemd. Daarmee zijn zowel de PAS als het PAS gangbare begrippen. In deze rapportage is gekozen om de PAS als term te hanteren.

### Natuurdoelen zijn onderdeel van Europese afspraken

De Natura 2000-afspraken zijn Europese afspraken waaraan Nederland zich gecommitteerd heeft en die tot doel hebben de achteruitgang van de biodiversiteit te keren. Van de 165 Natura 2000-gebieden in Nederland is er in 118 gebieden sprake van een uitstoot aan stikstof die hoger is dan de habitats aankunnen. Op deze gebieden is de PAS van toepassing. In Gelderland gaat het om 13 van de 15 Natura 2000-gebieden waar de PAS van toepassing is, in Overijssel om 21 van de 24 Natura 2000-gebieden. Met herstelmaatregelen worden de effecten van stikstof op de natuur verminderd. De deadline voor het uitvoeren van de herstelmaatregelen is 30 juni 2021. Het tijdig uitvoeren van de maatregelen is -behalve een Europese afspraak- tevens een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitgeven van ruimte voor economische ontwikkeling. Naast de herstelmaatregelen wordt ook gewerkt aan de daling van de stikstofuitstoot via generieke bronmaatregelen, met name door afspraken die zijn gemaakt met de agrarische sector om de uitstoot te verminderen.

### PAS = Economische ontwikkeling + beschermen natuurdoelen

Landelijk was de ervaring dat de vergunningverlening moeizaam verliep omdat, ondanks een daling van de stikstofuitstoot, het lastig te bewijzen was dat uitbreiding van bestaande bedrijvigheid of nieuwe economische ontwikkelingen niet schadelijk waren voor de natuur. Met de PAS zijn het beschermen van natuurdoelen en de economische uitbreidingsmogelijkheden aan elkaar gekoppeld. Onder de voorwaarde dat de herstelmaatregelen tijdig zullen worden uitgevoerd, mag een deel van de daling van de stikstofdepositie worden ingezet voor nieuwe ontwikkelingen of uitbreiding van bestaande activiteiten waarbij er sprake is van stikstofemissie.

De provincies hebben zowel een rol bij het tijdig uitvoeren van de herstelmaatregelen als bij het uitgeven van de ontwikkelingsruimte, onder meer via vergunningverlening, toezicht en handhaving.

### PAS onder druk

De koppeling van maatregelen voor natuurherstel en mogelijkheden voor economische ontwikkeling heeft -ook in de aanloop naar de PAS- geleid tot kritiek van natuur- en milieuorganisaties. Zij hebben moeite met het vergeven van ontwikkelingsruimte terwijl de herstelmaatregelen nog niet gerealiseerd zijn en er nog onzekerheden zijn rondom de realisatie. Dit wordt gezien als een hypotheek op de toekomst. Daarnaast is er, ondanks wetenschappelijke onderbouwing van de herstelmaatregelen, discussie in de wetenschap over de effectiviteit van herstelmaatregelen.

Eind 2016 heeft de Raad van State zich gebogen over de PAS. De aanleiding hiervoor waren bezwaren tegen verleende vergunningen. Bezwaarmakers<sup>2</sup> zijn van mening dat de PAS niet voldoet aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. De Raad van State heeft in mei 2017 vragen gesteld aan het Hof van Justitie in Luxemburg en daarbij aangedrongen op spoed bij de behandeling van de vragen. Het Hof van Justitie heeft inmiddels laten weten dat het de vragen met voorrang zal behandelen. Duidelijk is dat wanneer

<sup>2</sup> Er wordt bezwaar gemaakt door omwonenden, maar veelal ook door organisaties die de natuurbelangen vertegenwoordigen.



bezwaarmakers in het gelijk worden gesteld, dit grote gevolgen heeft voor de houdbaarheid van de PAS in heel Nederland.

### Wat is een mol?

De stikstofdepositie wordt doorgaans uitgedrukt in mol per hectare per jaar. Maar wat is nu precies een mol<sup>3</sup>? En waarmee bereik je een depositie van 1 mol per hectare per jaar? De aard van de activiteit en de afstand tot een Natura 2000-gebied zijn belangrijke factoren in het bepalen van de omvang van de uitstoot in mol. Concreet: 100 melkkoeien (of 2.130 vleesvarkens of 14.118 legkippen-scharrel) betekent 960 kg ammoniakemissie. De depositie in mol per hectare per jaar hangt af van de afstand van het bedrijf tot het PAS-gebied. In tabel 1 wordt dit inzichtelijk gemaakt.

**Tabel 1:** uitstoot in mol per hectare per jaar

Afstand tot het gebied	Hoeveelheid mol/ha/jaar bij 100 melkkoeien
1 km	3,5
2 km	1,12
3 km	0,57
5 km	0,29
10 km	0,13
20 km	0,04
30 km	0,02

Bron: Provincie Noord-Brabant, vragen en antwoorden bij beleidsregels PAS

Initiatiefnemers, bijvoorbeeld een agrariër die zijn bedrijf wil uitbreiden, kunnen met het rekenmodel AERIUS<sup>4</sup> dat hoort bij de PAS inzicht krijgen in de verwachte effecten van een ontwikkeling op één of meerdere PAS-gebieden, waardoor zij een inschatting kunnen maken van de haalbaarheid van een vergunningaanvraag.

## 1.2 Conclusie en aanbevelingen

### Conclusie

De provincies Gelderland en Overijssel zijn tot nu toe zorgvuldig omgegaan met de herstelmaatregelen en de depositieruimte. De aard en complexiteit van de processen maken dat dit dossier onder druk staat en blijvende inspanning en aandacht vraagt. In de nabije toekomst is aanvullende inspanning nodig voor een zorgvuldige omgang met de depositieruimte. Bijkomende complicerende factor -buiten de directe invloedssfeer van de provincies- is de onzekerheid rond het Europa-proof zijn van de PAS. Het dossier moet daarnaast niet alleen ambtelijk en door het college zoals nu gebeurt, maar ook door PS goed gevolgd kunnen worden.

<sup>3</sup> 1 mol stikstof is gelijk aan 14 gram stikstof Bron: <http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/500125003.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.aerius.nl/nl>

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaal overzicht van de aanbevelingen.

### Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van het onderzoek hebben we enkele aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen gelden, met uitzondering van de eerste aanbeveling, voor beide provincies.

1. PS Overijssel: verzoek GS inzicht te geven in de manier waarop zij tijdige realisatie van de (onder druk staande) maatregelen waarborgt;
2. Verzoek GS om aan PS te rapporteren over de voortgang in de herstelmaatregelen, zodat -ook- PS vinger aan de pols kan houden;
3. Verzoek GS op korte termijn concreet invulling te geven aan toezicht en handhaving van vergunningen in relatie tot de Wet natuurbescherming en daarbij ook aandacht te hebben voor onderbenutting van de vergunde ruimte;
4. Verzoek GS een (externe) kritische blik te organiseren ten behoeve van de beoordeling van prioritaire projecten om daarmee de omvang van de claim -zo mogelijk- te beperken;
5. Verzoek GS bij de besluitvorming over de prioritaire projecten zowel de lijst openbaar te maken, als ook transparant te zijn over de onderbouwing er van;
6. Verzoek GS om aan PS te rapporteren over de verdeling van depositieruimte, waaronder de prioritaire projecten, zodat -ook- PS vinger aan de pols kan houden;
7. Verzoek GS om de informatie over de verdeling van de depositieruimte en de voortgang in de herstelmaatregelen tevens actief op de eigen website beschikbaar te stellen voor andere geïnteresseerden;
8. Verzoek GS om een jaar na vaststelling van dit onderzoek te rapporteren over de implementatie van de aanbevelingen.

### 1.3 Herstelmaatregelen; een flinke opgave onder tijdsdruk

**Tijdige uitvoering herstelmaatregelen (voorwaarde voor uitgifte ontwikkelingsruimte) is een continu aandachtspunt voor beide provincies. Overijssel heeft extra reden om dit punt nauwlettend te volgen.**

Beide provincies zijn druk bezig met de voorbereidingen om de herstelmaatregelen tijdig uit te (laten) voeren. De voorbereiding is een complex en tijdrovend proces. Beide provincies zijn, zo is ook de ervaring van partners, gebrand op het tijdig realiseren van de maatregelen. Naar inschatting van de provincie Gelderland zullen alle maatregelen tijdig gerealiseerd zijn. Voor de provincie Overijssel geldt dat er enkele gebieden zijn waar de tijdige realisatie van (een deel van) de maatregelen onder druk staat. De omvang van het aantal maatregelen en ook de complexiteit van de maatregelen maakt de tijdige realisatie van de maatregelen voor Overijssel tot een extra aandachtspunt. GS hebben zicht op de stand van zaken, maar dit zicht is nog niet gedeeld met PS.

#### Vorbereiding is complex en tijdsintensief traject

In gebiedsanalyses en beheerplannen zijn per natuurgebied de maatregelen opgenomen die getroffen moeten worden. Om de maatregelen uit te kunnen voeren is medewerking van grondeigenaren nodig. Over de gronden in het beheer van terreinbeherende organisaties (TBO's) zijn afspraken gemaakt over de uitvoering en financiering van de maatregelen. Ook zijn er dergelijke afspraken met waterschappen gemaakt. Voor overige en aangrenzende gebieden geldt dat de maatregelen consequenties (kunnen) hebben voor de bedrijfsvoering van de agrariërs. Om mogelijkheden voor en consequenties van maatregelen in beeld te krijgen zijn gebiedsprocessen en inrichtingsplannen nodig. De gebiedsprocessen zijn per gebied verschillend van aard, afhankelijk van het aantal betrokken partijen en de aard van de problematiek. Met inrichtingsplannen wordt gezorgd voor een doorvertaling van de maatregelen op perceel niveau, zo worden de consequenties van de maatregelen ook per perceel duidelijk.

Beide provincies zijn trekker van een aantal gebiedsprocessen en hebben het trekkerschap van andere gebiedsprocessen belegd bij één van de partners binnen de PAS (TBO's, waterschappen etc.) De maatregelen kunnen een grote impact hebben op een gebied en haar bewoners en het is van belang om zorgvuldig daarmee om te gaan. Beide provincies zijn actief aan de slag met de voorbereidingen. Er wordt bekeken of agrariërs zelf de maatregelen willen en kunnen uitvoeren, of er ruilgronden ingezet kunnen worden en of verplaatsing van het bedrijf een optie is. Ook moeten functie- of gebruikwijzigingen in gebieden formeel geregeld worden. Dit gebeurt deels door gemeenten die hun bestemmingsplan aanpassen, maar voor een aantal gebieden (16 in Overijssel, 6 in Gelderland) wordt ook, op verzoek van en in samenwerking met gemeenten een provinciaal inpassingsplan voorbereid. Voordeel daarvan is dat de wijziging ook over gemeentegrenzen heen geregeld kan worden en dat procedures efficiënter geregeld kunnen worden. Voor de gemeenten betekent dit dat zij hun bevoegdheid om een bestemmingsplan voor het gebied vast te stellen voor een in het inpassingsplan op te nemen periode kwijt zijn. Het aanpassen van de ruimtelijke plannen

is daarnaast nodig om een grondslag te hebben om, indien nodig, te onteigenen. Voor het uitvoeren van een groot deel van de maatregelen zijn de laatste twee jaar van de eerste PAS-periode gereserveerd. Dat betekent dat de voorbereidingen lopen tot 1 juli 2019.

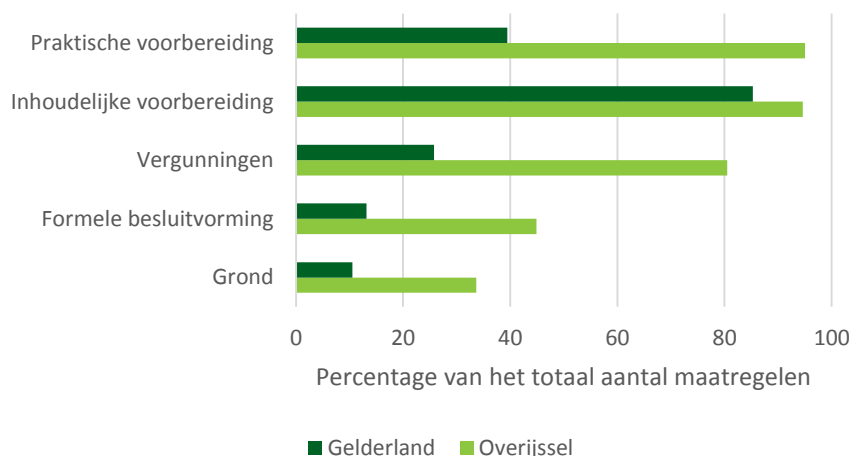
Partners in het veld (TBO's, waterschappen, natuur & milieu organisaties) hebben aangegeven dat beide provincies hun rol ten aanzien van de herstelmaatregelen goed oppakken. Zij geven aan dat de provincies duidelijk sturen op tijdige realisatie van de herstelmaatregelen.

### Overijssel heeft relatief meer complexe maatregelen

De provincie Overijssel heeft in totaal 666 maatregelen uit te voeren, de provincie Gelderland 190. De provincie Overijssel is daarmee landelijk gezien koploper qua aantal maatregelen. Bij de provincie Gelderland hebben de maatregelen betrekking op 22.890 hectare stikstofgevoelige habitattypen, in Overijssel gaat het om 4.588 hectare. De provincie Gelderland is landelijk gezien koploper als het gaat om het aantal hectares.

Een vergelijking op aantallen maatregelen of op hectares is niet zinvol. Ieder gebied is anders en vraagt om andere maatregelen en het ene gebied is groter dan het andere. Interessanter in de vergelijking is de mate waarin er 'tussenstappen' nodig zijn om tot uitvoering over te kunnen gaan. Dat geeft een indicatie van de complexiteit van de maatregelen. Het gaat daarbij om het verkrijgen van de grond, formele besluitvorming, vergunningen, inhoudelijke en praktische voorbereiding alvorens de uitvoering van de maatregelen kan starten. De tussenstappen kennen een logische volgorde, maar zijn niet voor alle maatregelen aan de orde. In de volgende figuur is zichtbaar gemaakt in welk percentage van de maatregelen tussenstappen nodig zijn.

**Figuur 1:** Percentage maatregelen waarvoor een 'tussenstap' vereist is (per 31/3/2017)



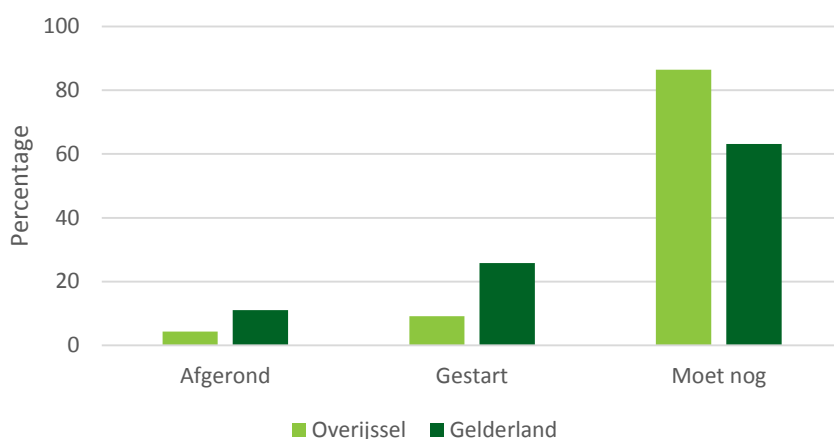
Bron: Bestanden PAS-bureau herstelmaatregelen, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat voor de maatregelen in Overijssel relatief meer 'tussenstappen' nodig zijn dan voor de maatregelen in Gelderland. Een voorbeeld ter verduidelijking. Het

verkrijgen van grond door een overeenkomst met de eigenaar, aankoop, onteigening of afkoop pacht, is bij een derde van de maatregelen in Overijssel nodig en bij 10% van de maatregelen in Gelderland.

Een andere relevante vergelijking is het aandeel maatregelen dat inmiddels is uitgevoerd en afgerond. Uit figuur 2 blijkt dat beide provincies het overgrote deel van de maatregelen nog moeten uitvoeren en een klein deel gereed hebben. Gezien de omvang van de voorbereidingen is het niet verwonderlijk dat slechts een klein deel van de maatregelen inmiddels gerealiseerd is. Beide provincies gaan er van uit dat de uitvoering van de maatregelen met name in de laatste 2 jaar van de PAS-periode zullen plaats vinden.

**Figuur 2: Stand van zaken uitvoering herstelmaatregelen (per 31/3/2017)**



Bron: Bestand PAS-bureau herstelmaatregelen, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Over de effecten van de herstelmaatregelen kan nog geen uitspraak gedaan worden, omdat deze pas na enkele tot vele jaren optreden.

### Tijdigheid deel maatregelen in Overijssel onder druk, naar verwachting tijdig gereed in Gelderland

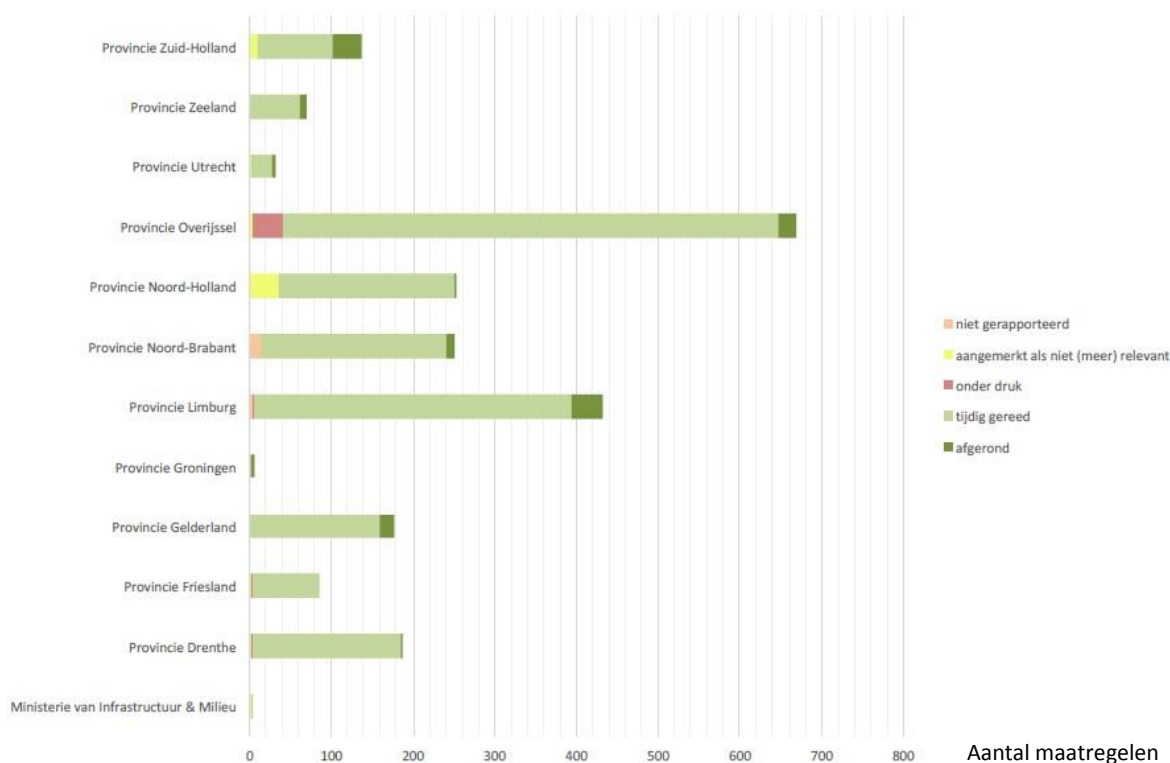
Jaarlijks rapporteren provincies over de voortgang van de maatregelen. Het (landelijke) PAS-bureau<sup>5</sup> heeft voor het format voor het monitoringsbestand en een invulinstructie gezorgd opdat de verzamelde data zo vergelijkbaar mogelijk is. GS Overijssel geven in hun monitoringsbestand aan dat er enkele gebieden zijn waar de tijdige realisatie van de maatregelen onder druk staat. Dit heeft te maken met de complexiteit van het gebied (Engbertsdijkvenen), de latere aanwijzing van het gebied (Wierdense Veld) en een omvangrijke opgave in soms slecht begaanbaar terrein (Wieden-Weerribben). GS Gelderland verwachten dat alle maatregelen tijdig gereed zullen zijn.

In figuur 3 is voor alle provincies en het ministerie van I & M aangegeven wat de stand van zaken is van de implementatie van de herstelmaatregelen. Uit de figuur blijkt dat het beeld in de andere provincies niet veel afwijkt van het beeld in Gelderland en

<sup>5</sup> Het PAS-bureau is onderdeel van BIJ12, de uitvoeringsorganisatie van de 12 provincies

Overijssel als het gaat om de afgeronde maatregelen. Wel valt op dat Overijssel zowel in absolute als in relatieve zin de meeste maatregelen heeft waarvan de tijdigheid onder druk staat.

**Figuur 3:** Stand van zaken implementatie herstelmaatregelen landelijk (per 31/3/2017)



Bron: concept monitoringsrapportage 2017 PAS bureau BIJ12

De constatering ten aanzien van het onder druk staan van een deel van de Overijsselse maatregelen leidt tot de volgende aanbeveling:

1. PS Overijssel: verzoek GS inzicht te geven in de manier waarop zij tijdige realisatie van de (onder druk staande) maatregelen waarborgt;

#### Informatievoorziening aan PS tot nu toe met name gericht op proces, nog niet op resultaat

De informatievoorziening aan PS is in beide provincies tot nu toe met name gericht geweest op de benodigde processtappen voor de PAS en nog niet zo zeer op de resultaten in termen van uitgevoerde maatregelen en beschikbare en benutte ontwikkelingsruimte. De landelijke monitor over de herstelmaatregelen van de PAS die in 2016 is verschenen en de informatie ten aanzien van de benutte en beschikbare ruimte voor economische ontwikkeling kunnen relatief eenvoudig worden bewerkt tot relevante informatie voor PS.

De constatering ten aanzien van de informatievoorziening aan PS leidt tot de volgende aanbeveling:

2. Verzoek GS om aan PS te rapporteren over de voortgang in de herstelmaatregelen, zodat -ook- PS vinger aan de pols kan houden;

## 1.4 Zorgvuldige omgang depositieruimte vraagt om aanvullende inspanning in de nabije toekomst

### Zorgvuldige omgang depositieruimte vraagt extra aandacht voor handhaving en de omvang van prioritaire projecten

De verdeling van de depositieruimte verloopt vooralsnog zonder noemenswaardige knelpunten. De aanspraak op ruimte voor meldingen en vergunningen heeft in enkele gebieden voor een beperking in de mogelijkheden voor economische ontwikkeling gezorgd, maar er zijn geen signalen uit dit onderzoek naar voren gekomen dat dit tot knelpunten leidt. Dat wil overigens niet zeggen dat individuele aanvragers geen 'hinder' ondervinden van de PAS. Handhaving op verleende vergunningen is aan de orde vanaf het najaar van 2017, beide provincies moeten de plannen daarvoor nog uitwerken. Het is van belang om de handhaving zorgvuldig ter hand te nemen met name om te voorkomen dat een hogere of een lagere uitstoot aan stikstof dan vergund de PAS-systematiek ondermijnt.

Het zo realistisch en daarmee beperkt mogelijk houden van de omvang van de claim voor prioritaire projecten is voor beide provincies een continue uitdaging. Prioritaire projecten worden op basis van landelijke criteria na afweging door GS vastgesteld. Beide provincies claimen op dit moment een derde van de totale depositieruimte voor prioritaire projecten. De beperkte benutting van de geclaimde ruimte tot nu toe in combinatie met de toenemende spanning doordat ruimte op raakt, maakt het beoordelen van de onderbouwing van prioritaire projecten tot een extra aandachtspunt. Het inzetten van een (externe) kritische blik, bijvoorbeeld door elkaars factsheets te beoordelen, kan helpen om eventuele 'lucht' uit de lijst van prioritaire projecten te halen. Daarnaast is het in verband met de toenemende druk op de reservering voor prioritaire projecten van belang om transparant te zijn over de lijst en de onderbouwing ervan.

GS hebben zicht op de benutting van de depositieruimte, maar dit zicht is nog niet gedeeld met PS.

### Verdeling depositieruimte per gebied is een gegeven voor de provincies

Door de vermindering van de stikstofdepositie wordt er met de PAS ruimte gecreëerd voor economische ontwikkelingen. De totale hoeveelheid stikstofdepositie die voor de groei van bestaande activiteiten en nieuwe economische ontwikkelingen beschikbaar is,

is de 'depositieruimte'. De totale depositieruimte is verdeeld over 4 segmenten, zoals te zien is in de volgende figuur.

**Figuur 4:** Segmenten depositieruimte



Bron: <http://pas.natura2000.nl/pages/verdeling-van-de-depositieruimte.aspx>

De vrije ontwikkelingsruimte is het deel van de depositieruimte dat ingezet mag worden voor nieuwe projecten of uitbreiding van projecten waarbij sprake is van stikstofemissie. De ontwikkelingsruimte is qua uitgifte opgedeeld in de tijd; 60% ervan mag in de eerste 3 jaar worden uitgegeven, 40% in de 2<sup>e</sup> periode van 3 jaar.

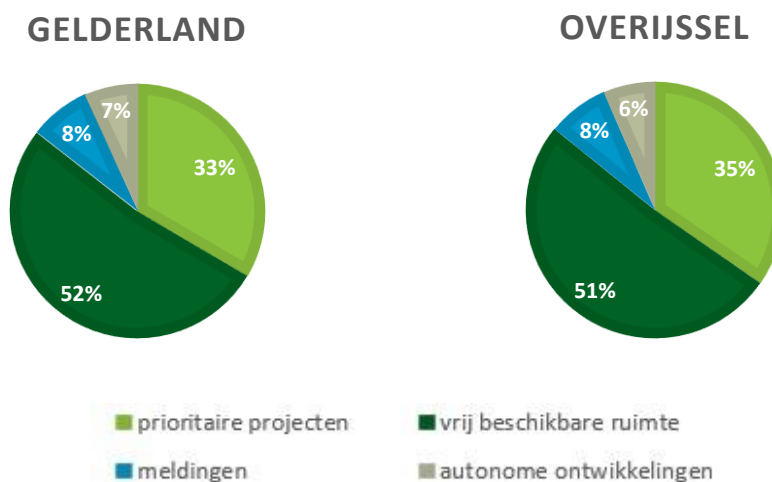
Een ander deel van de depositieruimte is gereserveerd voor autonome groei zoals bevolkingsgroei en de groei van het autogebruik. Ook is een deel gereserveerd voor meldingen; activiteiten onder de grenswaarde van 1 mol per hectare per jaar. Tevens is een deel gereserveerd voor prioritaire projecten; projecten die door het Rijk of de provincies worden aangemerkt als projecten van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang. Landelijk gezien zijn de prioritaire projecten en de vrij beschikbare ruimte communicerende vaten; hoe meer ruimte er gereserveerd wordt voor prioritaire projecten des te minder ruimte er over is voor vrije ontwikkelingsruimte. Per PAS-gebied is de beschikbare ruimte per segment berekend.

In de volgende figuren is de verdeling van de ruimte over de segmenten voor de provincies Gelderland en Overijssel opgenomen<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Hiervoor is de verdeling over de segmenten voor alle Overijsselse respectievelijk Gelderse gebieden bij elkaar genomen.



**Figuur 5:** Verdeling depositieruimte in segmenten Gelderland en Overijssel



Bron: Gebiedsanalyses 2017, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit deze figuur blijkt dat de verdeling over de segmenten vrijwel gelijk is bij de provincies Gelderland en Overijssel. Ruim de helft van de ruimte is beschikbaar als ontwikkelingsruimte, een derde is gereserveerd voor prioritaire projecten, 8% voor meldingen en 6 respectievelijk 7% voor autonome ontwikkelingen.

17

de PAS erin houden

### Stand van zaken per hexagoon inzichtelijk in AERIUS

Alle PAS-gebieden zijn onderverdeeld in hexagonen. Een hexagoon is een zeshoek met de omvang van 1 hectare. In AERIUS -het rekeninstrument van de PAS- is de uitgangssituatie vastgelegd op hexagoon-niveau; met welke depositie heeft deze hectare nu al te maken en wat kan de natuur op die hectare aan. Bij meldingen en vergunningaanvragen worden de effecten op hexagoon niveau in beeld gebracht en wordt geconstateerd of er voldoende ruimte is. Met AERIUS-register hebben de bevoegde gezagen inzicht in de stand van zaken qua benutting van de ruimte, AERIUS-register is niet door anderen in te zien.

### Autonome ontwikkelingen en meldingen; beperkte rol provincies

Autonome ontwikkelingen maken onderdeel uit van de rekenmodule van AERIUS, daar hebben de provincies verder geen rol in. Ook is de rol van de provincie bij meldingen beperkt; meldingen worden geregistreerd in AERIUS en daarmee wordt automatisch de ruimte voor meldingen bijgehouden. Hierna volgt een korte toelichting op de werkwijze voor meldingen.

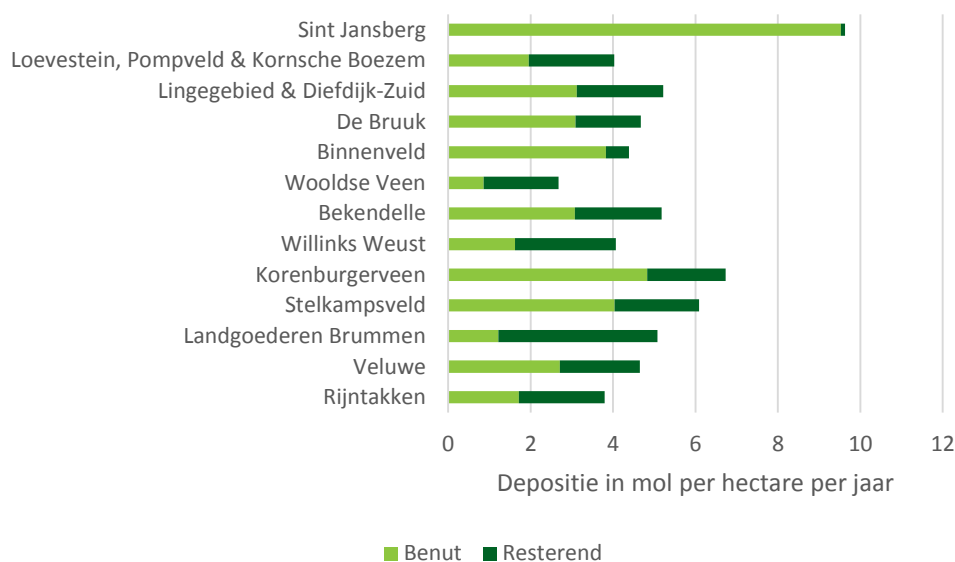
#### Meldingen

Om de administratieve lasten te beperken is er voor gekozen om voor ontwikkelingen met een stikstofdepositie tot 1 mol te kunnen volstaan met een melding. Meldingen worden gedaan via AERIUS. Op het moment dat de ruimte voor meldingen op raakt, wordt de grenswaarde van 1 mol verlaagd. Voor alle ontwikkelingen met een depositie >0,05 mol per hectare per jaar moet dan een vergunning worden aangevraagd. Landelijk

wordt gecommuniceerd om welke gebieden het gaat. In Overijssel gaat het -zomer 2017- om de Weerribben, Engbertsdijksvenen, Wierdense Veld, Vecht- en Beneden-Regge, de Wieden, Buurserzand & Haaksbergerveen en Borkeld. In Gelderland speelt dit in de gebieden de Rijntakken, de Veluwe, Binnenveld, Sint-Jansberg en Lingegebied & Diefdijk-Zuid. Bij de jaarlijkse update van de PAS kunnen nieuwe gegevens aanleiding zijn om een gebied waarvan de grenswaarde verlaagd was, weer open te stellen voor meldingen. Dat is bij enkele gebieden gebeurd, die vervolgens op een later moment wederom 'op slot' zijn gegaan. Meldingen zijn geen besluit, met als gevolg dat er geen bezwaar en beroep tegen aangetekend kan worden.

In onderstaande figuren is per gebied inzichtelijk gemaakt welk deel van de ruimte voor meldingen inmiddels benut is.

**Figuur 6: Benutting ruimte voor meldingen Gelderland (per 1/3/2017)**



Bron: Bestand 'room for development 20170522' RIVM, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Figuur 7: Benutting ruimte voor meldingen Overijssel (per 1/3/2017)**



Bron: Bestand 'room for development 20170522' RIVM, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Uit de figuren blijkt dat er overal nog ruimte voor meldingen is, al is deze ruimte in een aantal gebieden beperkt. Omdat in een aantal gebieden de ruimte voor meldingen 'op slot' is, kan daar geen gebruik meer worden gemaakt van de ruimte. In die gebieden moet, zoals eerder is aangegeven, voor alle economische ontwikkelingen een vergunning worden aangevraagd.

### Vergunningen; vooralsnog geen problemen, al zijn enkele hexagonen 'op slot'

Het aantal aanvragen voor vergunningen (of verzoeken om verklaring van geen bedenkingen<sup>7</sup>) lijkt in 2017 lager te liggen dan eerder. Zo werden in Gelderland in 2016 877 besluiten genomen op vergunningaanvragen en staat de teller halverwege 2017 op 100. Daarnaast werden 125 verzoeken voor een verklaring van geen bedenkingen behandeld in 2016, medio 2017 waren dit er 19. Overijssel noteerde in 2016 299 vergunningaanvragen en 165 verzoeken om een verklaring van geen bedenkingen. Medio 2017 waren dit 78 vergunningaanvragen en 120 verzoeken om een verklaring van geen bedenkingen<sup>8</sup>. Uit het onderzoek zijn geen signalen vanuit de agrarische sector naar voren gekomen dat de vergunningverlening niet goed loopt. Dat wil overigens niet

<sup>7</sup> Wanneer een vergunning in het kader van de wet Natuurbescherming onderdeel vormt van een omgevingsvergunning zal de gemeente die de aanvraag afhandelt een verklaring van geen bedenkingen vragen aan het bevoegd gezag; in casu het college van GS van de provincie waarin de economische ontwikkeling zich voordoet.

<sup>8</sup> Gelderland heeft bij de telling de datum van besluitvorming aangehouden, Overijssel de datum van de aanvraag. Dat betekent dat de gegevens niet 1 op 1 vergelijkbaar zijn.

zeggen dat alle aanvragers gekregen hebben wat ze graag wilden. Hieronder wordt de werkwijze van vergunningaanvragen in de PAS nader toegelicht, eerst gaan we kort in op bestaande situaties.

#### *Bestaande situaties*

Degenen die al een Natuurbeschermingsvergunning hadden of hun bedrijf in de jaren voorafgaand aan de PAS binnen de milieuvergunning hebben uitgebreid worden gerekend tot het feitelijk gebruik. Het feitelijk gebruik is onderdeel van de achtergronddepositie waarmee AERIUS heeft gerekend. Voor deze activiteiten is dus geen extra ontwikkelingsruimte nodig.

#### *Vergunningaanvraag*

Bij een vergunningaanvraag wordt in AERIUS berekend welke gevolgen de economisch ontwikkeling heeft voor de uitstoot van stikstof per hectare. Dit wordt vergeleken met de ruimte die nog beschikbaar is. Als er ruimte beschikbaar is wordt de vergunningaanvraag doorgeleid naar het bevoegde gezag; het college van GS van de provincie waarin het bedrijf is gelegen dat een vergunning aanvraagt. Omdat vergunningaanvragen van binnen én buiten de eigen provincie ook van invloed kunnen zijn op de beschikbare ruimte en het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' wordt gehanteerd, geldt een wachttermijn. Na die periode zal de provincie, als de ruimte inderdaad nog beschikbaar is, een ontwerpbesluit nemen. Vervolgens bestaat de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en volgt -na behandeling van de zienswijzen- een beschikking. Daarna volgt de mogelijkheid van bezwaar en beroep.

20

de PAS erin houden

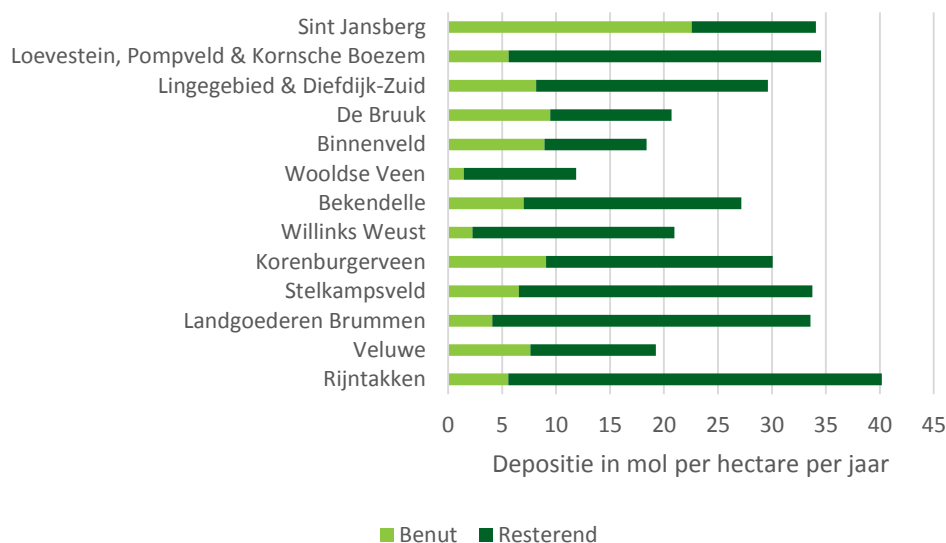
#### *Aanvragen zo nodig passend gemaakt*

Vrijwel alle aanvragen worden, vanwege de benodigde deskundigheid, gedaan door een (agrarisch) adviesbureau. Op het moment dat tijdens de aanvraagprocedure blijkt dat er onvoldoende ruimte is, kan er met wat variabelen geschoven worden om te kijken of de aanvraag dan wel past. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal dieren of om een ander staltype waardoor de uitstoot van stikstof wordt beperkt. De ruimte om te variëren met de variabelen is er nog omdat er, zo blijkt uit het onderzoek, wel plannen zijn, maar deze nog niet tot in detail zijn uitgewerkt. Dit vanwege de ervaren onzekerheid rondom de vergunning in het kader van de wet Natuurbescherming.

#### *Enkele hexagonalen 'op slot'*

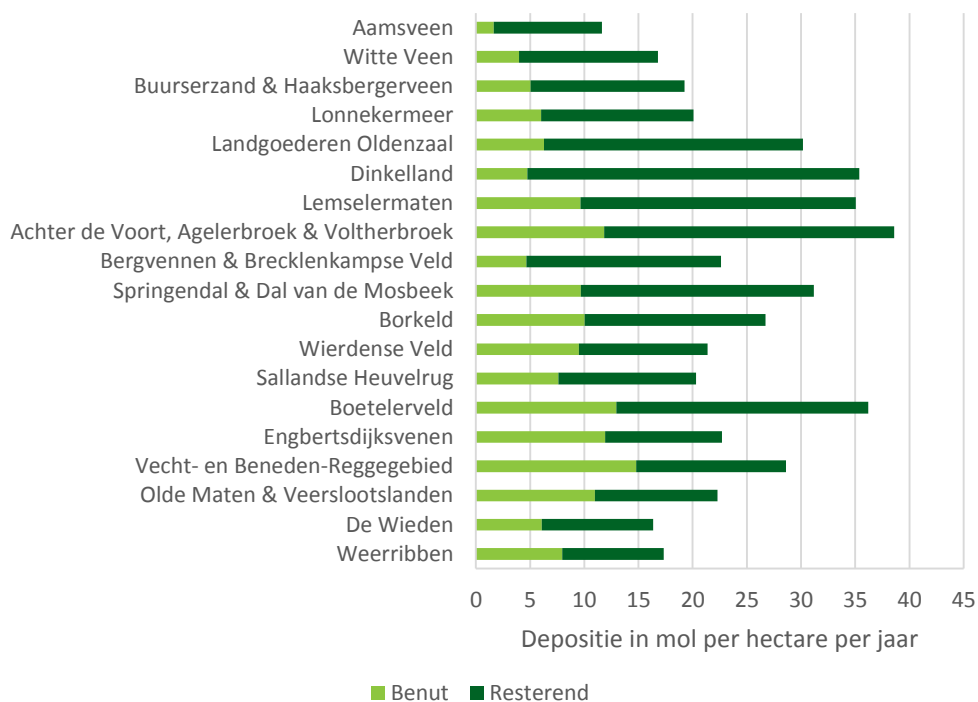
Bij alle PAS-gebieden in Gelderland en Overijssel is er -zomer 2017- nog ontwikkelingsruimte; de 60% van de ruimte die beschikbaar was voor de periode van 1 juli 2015 tot 1 juli 2018 is nog niet op. In de hierna opgenomen figuren is de benutting van de vrije ontwikkelingsruimte per gebied inzichtelijk gemaakt.

**Figuur 8: Benutting vrije ontwikkelingsruimte Gelderland (per 1/3/2017)**



Bron: Bestand 'room for development 20170522' RIVM, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

**Figuur 9: Benutting vrije ontwikkelingsruimte Overijssel<sup>9</sup> (per 1/3/2017)**



Bron: Bestand 'room for development 20170522' RIVM, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

<sup>9</sup> De gegevens over het gebied Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht zijn niet aangeleverd door het RIVM

Er zijn echter wel een aantal gebieden waar een hexagoon 'op slot' zit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Veluwe en de Rijntakken. Economische ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld een uitbreiding van een agrarisch bedrijf, binnen of buiten de provincies Gelderland en Overijssel die impact hebben op deze hexagonalen kunnen niet worden vergund.

*Bezwaar en beroep houdt de PAS in de greep, op individueel en landelijk niveau*

Nog niet alle vergunningaanvragen hebben geleid tot een onherroepelijke vergunning. Dat komt doordat er nog bezwaar- en beroepszaken spelen. Er wordt geregeld gebruik gemaakt van het juridisch instrumentarium om vergunningen aan te vechten. Er staan nog een aantal beroepszaken open. Dit speelt in 50 gevallen in Overijssel en in 68 gevallen in Gelderland. In de praktijk betekent het voor aanvragers dat hun vergunning niet onherroepelijk is en dat zij de gewenste uitbreiding of ontwikkeling van een nieuwe activiteit (nog) niet in gang kunnen zetten.

Op landelijk niveau betekent het, zoals eerder aangegeven, dat de Raad van State naar aanleiding van enkele bezwaar- en beroepszaken nu vragen heeft gesteld aan het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. Het gaat hierbij om de vraag of de PAS wel Europa-proof is. Mocht uit de reactie van het Hof van Justitie in Luxemburg blijken dat de Raad van State bezwaarmakers in het gelijk dient te stellen, dan heeft dit consequenties voor de houdbaarheid van de PAS.

*Handhaving speelt vanaf najaar 2017, plannen nog in voorbereiding*

Voor de PAS gaat handhaving spelen twee jaar nadat een vergunning onherroepelijk is geworden, in de praktijk speelt dit op z'n vroegst vanaf najaar 2017. Een aanvrager heeft dus twee jaar de tijd om de gewenste ontwikkeling te realiseren. In het jaarprogramma/ uitvoeringsprogramma voor 2017 van beide provincies is daarom nog weinig aandacht besteed aan de handhaving voor de PAS. Uit het onderzoek komt naar voren dat in beide provincies de plannen voor de handhaving voor de PAS nog gemaakt moeten worden. Naar verwachting zullen beide provincies in de handhaving tevens aandacht besteden aan onderbenutting van de gevraagde ontwikkelingsruimte. Omdat de ontwikkelingsruimte schaars goed is, is het van belang om de beschikbare ruimte goed te benutten en geen ruimte te claimen zonder het te gebruiken. Meer uitstoten dan is vergund is, nog afgezien van het effect op de natuur, eveneens niet wenselijk. De extra uitstoot zal gemeten worden en bij de jaarlijkse aanpassing van de PAS leiden tot minder ontwikkelingsruimte. Kortom handhaving is van belang om zorgvuldig om te gaan met de depositieruimte en om de PAS-systematiek overeind te houden. Het gegeven dat er nog plannen voor de handhaving gemaakt moeten worden, betekent niet dat de vergunningen op dit moment in het geheel niet betrokken worden in de handhaving. Beide provincies werken met een integrale handhavingsstrategie, waardoor er in voorkomende gevallen wel aandacht aan zaken in relatie tot de wet Natuurbescherming wordt geschonken.

Ten aanzien van handhaving doen we de volgende aanbeveling:

3. Verzoek GS op korte termijn concreet invulling te geven aan toezicht en handhaving van vergunningen in relatie tot de Wet natuurbescherming en daarbij ook aandacht te hebben voor onderbenutting van de vergunde ruimte;

### Prioritaire projecten; het zeker stellen van ruimte voor gewenste ontwikkelingen

Het Rijk en de provincies kunnen depositieruimte reserveren voor prioritaire projecten. Met die gereserveerde ruimte hebben zij de zekerheid dat er voldoende ruimte qua stikstofuitstoot is om een project uit te kunnen voeren. Op landelijk niveau zijn de ruimte die gereserveerd wordt voor prioritaire projecten en de ruimte die beschikbaar is als vrije ontwikkelingsruimte communicerende vaten; hoe meer ruimte voor prioritaire projecten wordt gereserveerd des te minder er overblijft als vrije ontwikkelingsruimte. Beide provincies claimen op dit moment, zoals bleek uit figuur 5, een derde van de totale depositieruimte voor prioritaire projecten. GS stellen de lijst met prioritaire projecten vast, jaarlijks wordt de lijst bijgewerkt. De (bijgewerkte) lijst wordt openbaar op het moment dat deze als bijlage bij de herziening van de PAS is opgenomen, maar staat dan niet open voor inspraak.

Bij de start van de PAS waren er nog geen (landelijke) criteria waaraan een project moet voldoen om op de lijst van prioritaire projecten te komen. Deze zijn vervolgens opgesteld en de afgelopen jaren op basis van ervaring en nieuwe inzichten aangepast. De criteria die nu landelijk gehanteerd worden en waarvoor een onderbouwing op een factsheet moet worden opgenomen, zijn de volgende:

- Een project moet van provinciaal maatschappelijk belang zijn
- Het toestemmingsbesluit wordt verwacht in de eerste PAS-periode

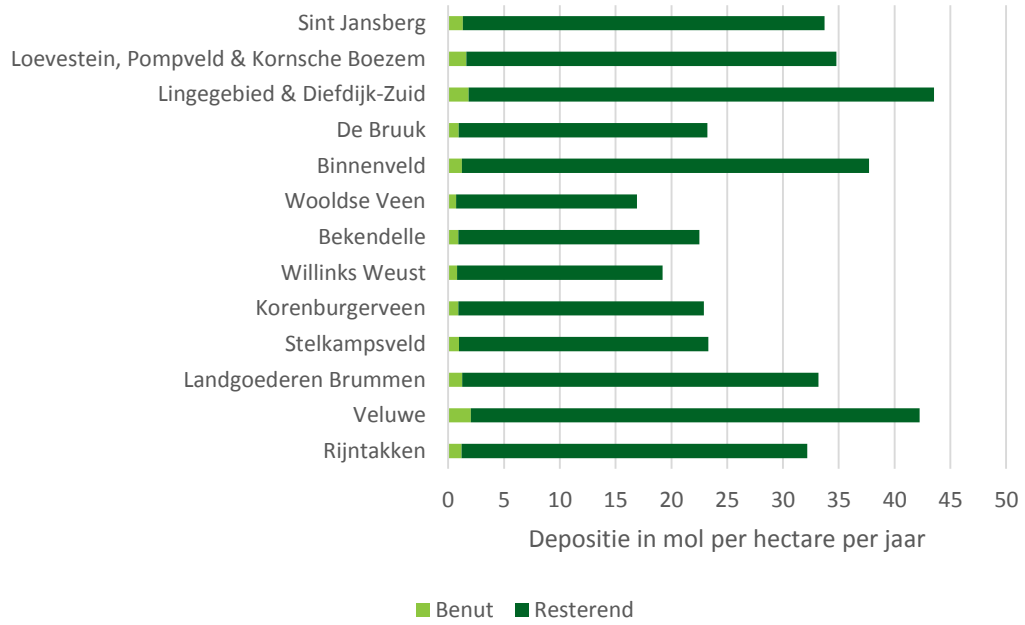
Uit het onderzoek blijkt dat de factsheets voor beide provincies wel aannemelijk maken dat het provinciaal maatschappelijk belang er is, doordat verwezen wordt naar bijvoorbeeld omgevingsvisie of een beleidsnota. De factsheets geven echter geen zicht op waarom nu juist deze ontwikkeling, bijvoorbeeld een bedrijventerrein of een weg, als prioritair wordt bestempeld (en andere bedrijventerreinen en wegen dus niet). Uit een nadere toelichting blijkt die onderbouwing wel aanwezig te zijn. Bij alle projecten is aangegeven dat het toestemmingsbesluit verwacht wordt in de eerste PAS-periode (tot 1 juli 2021). De planning van projecten is echter lastig, bijvoorbeeld doordat inspraak leidt tot wijziging van de plannen of dat de kavels op een bedrijventerrein toch minder snel verkopen dan verwacht. Omdat het niet acceptabel gevonden wordt dat er voor deze projecten geen vergunning kan worden afgegeven omdat er geen ontwikkelingsruimte is, wordt in de planning van de snelst haalbare variant uitgegaan. Daarmee wordt automatisch een grotere claim gelegd dan achteraf noodzakelijk zal blijken te zijn. De jaarlijkse update van de lijst met prioritaire projecten geeft de mogelijkheid om op basis van de stand van zaken de lijst aan te passen.

Waar Gelderland er bewust voor kiest om ook gemeenten de gelegenheid te geven om projecten aan te dragen voor een prioritaire status, kiest Overijssel er voor om dat niet actief te doen. De visie van Overijssel is dat gemeenten via de bestaande contacten met de organisatie voldoende mogelijkheid hebben om -mocht de provincie een project missen- dit aan te geven. De door gemeenten aangeleverd factsheets worden door de provincie Gelderland beoordeeld. Het bestuurlijk belang dat gehecht wordt aan een project maakt in enkele gevallen een belangrijk onderdeel uit van de onderbouwing.

### Benutting ruimte prioritaire projecten vooralsnog beperkt

In figuur 10 en 11 is inzichtelijk gemaakt in welke mate de reservering voor prioritaire projecten benut is. Het is hierbij van belang te realiseren dat de reservering geldt voor de eerste PAS-periode, dat wil zeggen tot 1 juli 2021.

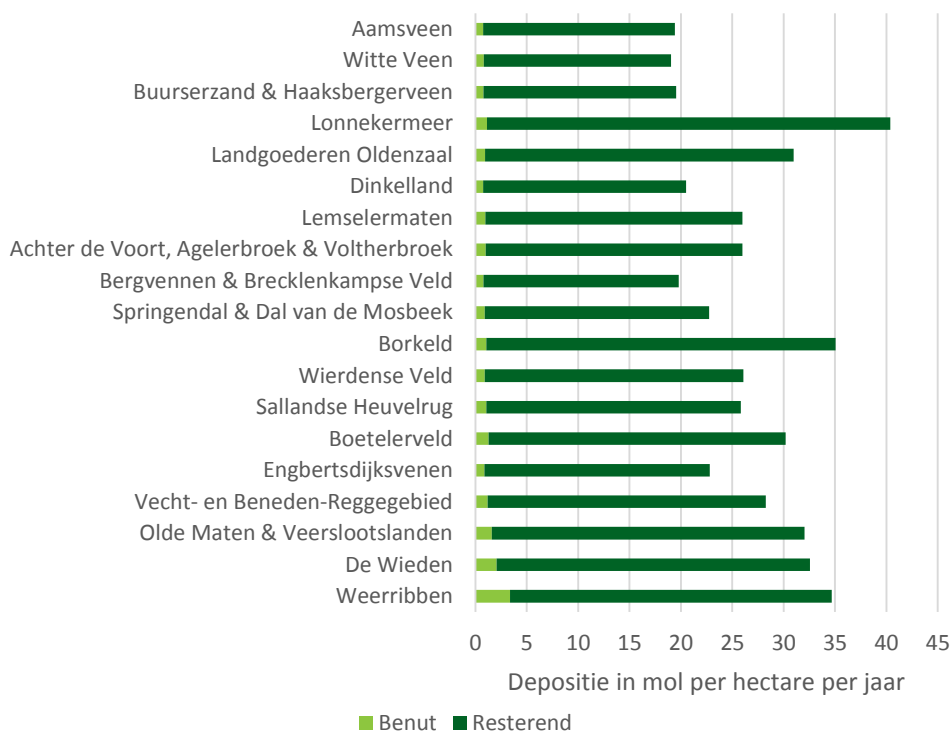
**Figuur 10:** Benutting ruimte voor prioritaire projecten Gelderland (per 1/3/2017)



Bron: Bestand 'room for development 20170522' RIVM, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.



**Figuur 11: Benutting ruimte voor prioritaire projecten Overijssel (per 1/3/2017)**



Bron: Bestand 'room for development 20170522' RIVM, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

De figuren laten zien dat er vooralsnog in beperkte mate gebruik gemaakt is van de reservering voor prioritaire projecten. Uit het onderzoek komt naar voren dat beide provincies zich er bewust van zijn dat er steeds meer druk zal komen te liggen op de claim voor ruimte voor prioritaire projecten, naarmate er minder vrije ontwikkelingsruimte over is. Landelijk is hier ook aandacht voor. Beide provincies beoordelen de prioritaire projecten nu opnieuw voor de update van de lijst die gaande is. Naar verwachting zullen er projecten afgaan, maar ook nieuwe bij komen. Dit laatste komt deels doordat de provincies de verantwoordelijkheid voor de hoogwater-beschermingsprojecten hebben overgenomen van het ministerie van I&M. Het inzetten van een (externe) kritische blik, bijvoorbeeld door elkaars factsheets te beoordelen, kan helpen om eventuele 'lucht' uit de lijst te halen. Voorwaarde is wel dat de factsheets volledig(er) worden ingevuld. Daarnaast is het, zeker bij toenemende spanning, van belang om transparant te zijn over de gereserveerde ruimte voor prioritaire projecten. Door bij de besluitvorming door GS over de prioritaire projecten zowel de lijst als ook de onderbouwing ervan openbaar te maken, kunnen provincies daaraan bijdragen.

De constatering ten aanzien van de depositieruimte leiden tot de volgende aanbevelingen:

4. Verzoek GS een (externe) kritische blik te organiseren ten behoeve van de beoordeling van prioritaire projecten om daarmee de omvang van de claim -zo mogelijk- te beperken;
5. Verzoek GS bij de besluitvorming over de prioritaire projecten zowel de lijst openbaar te maken, als ook transparant te zijn over de onderbouwing er van;

### Informatievoorziening aan PS tot nu toe met name gericht op proces, nog niet op resultaat

Zoals ook bij de herstelmaatregelen is opgemerkt is de informatievoorziening aan PS in beide provincies tot nu toe met name gericht geweest op de benodigde processtappen voor de PAS en nog niet zo zeer op de resultaten tot nu toe. De landelijke monitor over de herstelmaatregelen van de PAS en de informatie ten aanzien van de benutte en beschikbare ruimte voor economische ontwikkeling kunnen relatief eenvoudig worden bewerkt tot relevante informatie voor PS. Uit het onderzoek is gebleken dat zowel de betrokkenen vanuit de agrarische sector als die vanuit de natuur & milieu-kant graag meer zicht zouden willen hebben op de stand van zaken ten aanzien van de benutting van de ruimte. We suggereren dan ook om de informatie tevens actief beschikbaar te stellen op de eigen website, zoals bijvoorbeeld de provincie Noord Brabant in 2016 eens per kwartaal deed.<sup>10</sup>

6. Verzoek GS om aan PS te rapporteren over de verdeling van depositieruimte, waaronder de prioritaire projecten, zodat -ook- PS vinger aan de pols kan houden;
7. Verzoek GS om de informatie over de verdeling van de depositieruimte en de voortgang in de herstelmaatregelen tevens actief op de eigen website beschikbaar te stellen voor andere geïnteresseerden;

<sup>10</sup> <https://www.brabant.nl/Dossiers/Dossiers-op-thema/Natuur-en-Landschap/Natuurbeleid-wet-en-regelgeving/Programmatische-Aanpak-Stikstof/Stand-van-zaken-uitgifte-ontwikkelruimte.aspx>

## 2 Reactie GS Gelderland en nawoord Rekenkamer

*In dit hoofdstuk staat de reactie van GS Gelderland centraal. GS Overijssel reageren pas na de aanbieding van het rapport aan PS. De Staten van beide provincies hebben hierin verschillende keuzes gemaakt. Het nawoord van de Rekenkamer op de reactie van GS Gelderland is eveneens in dit hoofdstuk opgenomen.*

### 2.1 Reactie GS Gelderland

27

de PAS erin houden

Geachte heer Mekel,

Op 29 september 2017 heeft u ons het rapport “de PAS erin houden, Programmatische Aanpak Stikstof in Gelderland en Overijssel” toegestuurd. U heeft ons verzocht om uiterlijk 23 oktober een schriftelijke reactie te geven op uw bestuurlijke nota. Middels deze brief geven wij invulling aan uw verzoek.

#### **Algemeen**

In korte tijd heeft u in de nota van bevindingen een goed beeld weten te schetsen van de werkwijze van het Programma Aanpak Stikstof in Gelderland en Overijssel. Wij zijn blij met het heldere beeld dat u in de nota van bevindingen weet te schetsen over het PAS en hoe de provincie Gelderland met de uitvoering daarvan omgaat. De conclusies die u hieraan ontleent in uw bestuurlijke nota onderschrijven wij. In deze brief geven wij onze reactie op uw hoofdconclusie en reageren wij op uw aanbevelingen.

#### **Hoofdconclusie**

De hoofdconclusie luidt:

*De provincies Gelderland en Overijssel zijn tot nu toe zorgvuldig omgegaan met de herstelmaatregelen en de depositieruimte. De aard en complexiteit van de processen maken dat dit dossier onder druk staat en blijvende inspanning en aandacht vraagt. In de nabije toekomst is aanvullende inspanning nodig voor een zorgvuldige omgang met de depositieruimte. Bijkomende complicerende factor -buiten de directe invloedssfeer van*

*de provincies- is de onzekerheid rond het Europa-proof zijn van het PAS. Het dossier moet daarnaast niet alleen ambtelijk en door het college zoals nu gebeurt, maar ook door PS goed gevolgd kunnen worden.*

Het PAS is een landelijk programma dat het Rijk en de provincie gezamenlijk hebben opgezet om enerzijds natuurdoelen te realiseren die uit de Natura 2000-doelstellingen voortkomen en anderzijds ruimte te geven aan economische ontwikkeling. De provincies voeren het landelijke programma uit.

De provincie Gelderland is zich er van bewust dat de gemaakte afspraken over natuurherstel en verdeling van de depositieruimte hard en kwetsbaar zijn. Hard met betrekking tot het tijdstip waarop de herstelmaatregelen gereed moeten zijn en hard ten aanzien van de mogelijkheden om depositieruimte uit te geven. Kwetsbaar omdat er kritiek is over het vergeven van ontwikkelingsruimte terwijl de herstelmaatregelen deels nog niet uitgevoerd zijn en er nog onzekerheden zijn rond de realisatie.

Wij vinden het in deze context belangrijk dat gemaakte afspraken over het PAS worden nagekomen. Wij zijn daarom blij met de conclusie dat tot nu toe zorgvuldig is omgegaan met de herstelmaatregelen en de depositieruimte. De aanbevelingen richting toekomst om op onderdelen tot aanvullende inspanningen te komen worden in hoofdlijnen (zie reacties op aanbevelingen) onderschreven. Wij zullen in het komende jaar de voortgang van de herstelmaatregelen, de verdeling van de depositieruimte en de resultaten van toezicht en handhaving van de vergunningen (nog) beter inzichtelijk maken. Volgend jaar zullen we hierover rapporteren aan PS en de Rekenkamer.

### **Aanbevelingen**

Hierna gaan we verder in op de aanbevelingen:

28

de PAS erin houden

**Aanbeveling 1.** Is gericht aan PS Overijssel en niet van toepassing op Gelderland. Onderwerp komt terug in aanbeveling 2 aan GS Gelderland en Overijssel. Voor Gelderland wordt daarom naar de reactie op aanbeveling 2 verwezen.

**Aanbeveling 2. Verzoek GS om aan PS te rapporteren over de voortgang in de herstelmaatregelen, zodat -ook- PS vinger aan de pols kan houden;**

Wij zullen in het vervolg PS jaarlijks informeren over de voortgang van de herstelmaatregelen in de Gelderse gebieden. Als basis hiervoor dient de landelijke monitoringsrapportage over de voortgang van de herstelmaatregelen en de bijbehorende gebiedsrapportages van het PAS zoals gepubliceerd door het PAS bureau. Wij willen het moment waarop we PS informeren koppelen aan de Planning en Control cyclus en dit zo mogelijk gelijktijdig doen zowel over dit punt als over de verdeling van de depositieruimte (zie aanbeveling 6).

**Aanbeveling 3. Verzoek GS op korte termijn concreet invulling te geven aan toezicht en handhaving van vergunningen in relatie tot de Wet natuurbescherming en daarbij ook aandacht te hebben voor onderbenutting van de vergunde ruimte**

Er is al toezicht en handhaving op de vergunningen in relatie tot de Wet natuurbescherming. Met betrekking tot toezicht en handhaving op het verstrijken van de 2-jarige periode (realisatietermijn die als voorwaarde is opgenomen in vergunningen waarbij ontwikkelingsruimte wordt verstrekt) is er een plan van aanpak in voorbereiding dat in dit najaar ter instemming zal worden aangeboden aan GS. Bij het opstellen van

het plan van aanpak wordt landelijk afgestemd tussen de provincies over werkwijze en aanpak.

**Aanbeveling 4. Verzoek GS een (externe) kritische blik te organiseren ten behoeve van de beoordeling van prioritaire projecten om daarmee de omvang van de claim -zo mogelijk- te beperken**

De prioritaire projecten worden jaarlijks ingediend op het moment van de herziening van het PAS. Afgelopen zomer heeft een extern bureau de aanlevering van alle prioritaire projecten voor de herziening van het PAS in 2018 (M18) door de provincies gescreend. Doel hiervan was om de invoer kritisch te beoordelen en te beoordelen of de invoer en daarmee de claim (ontwikkelingsruimtebeslag) verkleind kan worden. Uit deze screening zijn een aantal verbeterpunten en aanbevelingen gekomen. Een deel van deze verbeterpunten is gebruikt om de invoer van dit jaar verder te verbeteren. Het verwerken en toepassen van een ander deel van de aanbevelingen kost meer tijd. Wij zullen de overige verbeterpunten uitwerken en doorvoeren bij de volgende jaarlijkse herziening van de PAS (M19) om zo te komen tot een meer realistische ruimtereservering.

Naar verwachting is deze screening en de uitwerking van de verbeterpunten voldoende om de voor de prioritaire projecten benodigde ruimte scherper in beeld te brengen. Indien er in het vervolg naar aanleiding van de jaarlijkse invoer, bijvoorbeeld bij toevoegen of wijzigen van prioritaire projecten een aanvullende (externe) kritische blik noodzakelijk is, wordt deze georganiseerd.

**Aanbeveling 5. Verzoek GS bij de besluitvorming over de prioritaire projecten zowel de lijst openbaar te maken, als ook transparant te zijn over de onderbouwing er van.**

Op dit moment wordt bij de besluitvorming en inwerkingtreding van de PAS de landelijke lijst met prioritaire projecten gepubliceerd (bijlage bij de Regeling natuurbescherming). Aangezien de PAS een landelijk programma is en ten aanzien van het beschikbaar stellen van informatie over de prioritaire projecten afspraken zijn gemaakt, zullen we met de andere PAS-partners bekijken of en op welke wijze we de onderbouwing van de prioritaire projecten openbaar kunnen maken.

**Aanbeveling 6. Verzoek GS om aan PS te rapporteren over de verdeling van depositieruimte, waaronder de prioritaire projecten, zodat -ook- PS vinger aan de pols kan houden**

Wij zullen PS jaarlijks informeren over de verdeling van depositieruimte, waaronder die van de prioritaire projecten. Wij maken daarvoor gebruik van de landelijk beschikbare gegevens. Wij zullen in overleg met PS nader bepalen welke wijze hiervoor het meest geschikt is. Wij willen het moment waarop we PS informeren koppelen aan de Planning en Control cyclus en dit zo mogelijk gelijktijdig doen zowel over dit punt als over de voortgang van de herstelmaatregelen genoemd (zie aanbeveling 2).

**Aanbeveling 7. Verzoek GS om de informatie over de verdeling van de depositieruimte en de voortgang in de herstelmaatregelen tevens actief op de eigen website beschikbaar te stellen voor andere geïnteresseerden**

De gegevens over de voortgang van de van de herstelmaatregelen en de verdeling van de depositieruimte zijn te vinden op de website van het landelijk PAS-bureau en in

AERIUS Monitor. Met de PAS partners is afgesproken dat over het PAS bij voorkeur landelijk wordt gecommuniceerd. We zullen nagaan of en op welke wijze wij deze informatie ook op onze website beschikbaar kunnen stellen. Voorwaarde daarbij is dat er geen verschil in informatie ontstaat tussen beide websites. Voorkeur gaat daarom uit naar een verwijzing naar de landelijke websites.

**Aanbeveling 8. Verzoek GS om een jaar na vaststelling van dit onderzoek te rapporteren over de implementatie van de aanbevelingen**

Wij zullen de Staten na een jaar informeren over de implementatie van de aanbevelingen.

Hoogachtend,  
Gedeputeerde Staten van Gelderland.

## 2.2 Nawoord Rekenkamer Oost-Nederland

De Rekenkamer dankt het college hartelijk voor de bestuurlijke reactie die wij op het onderzoek naar de PAS mochten ontvangen. Goed om te lezen dat conclusies en aanbevelingen in hoofdlijnen worden onderschreven.

In de reactie op de aanbevelingen wordt meermaals benadrukt dat de invulling van een aanbeveling landelijk zal worden afgestemd, bijvoorbeeld bij aanbeveling 3 (toezicht en handhaving), aanbeveling 5 (transparantie over (onderbouwning van) prioritaire projecten) en aanbeveling 7 (informatie op de eigen website).

Wij realiseren ons dat de PAS een landelijk programma is en dat er landelijk afspraken zijn over de uitvoering. Naar onze mening kunnen GS ook binnen die afspraken wat meer ambitie laten zien en is er geen reden om zo voorzichtig te opereren. We zien dat de provincie Zuid-Holland de [lijst met prioritaire projecten](#) met onderbouwning op hoofdlijnen van de nieuw toegevoegde projecten wel al bij het besluit van GS openbaar maakt. En dat de provincie Noord-Brabant op de eigen website wel al inzicht biedt in de [benutting van de depositieruimte](#). GS zouden er voor kunnen kiezen om de stand van zaken van de herstelmaatregelen op de website te plaatsen zodra het monitoringbestand definitief is. En PS vervolgens actief te informeren op het moment dat de landelijke rapportage en daarmee vergelijkingsmateriaal beschikbaar is. Kortom, het lijkt ons van belang binnen de gemaakte afspraken de ruimte te zoeken om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. En die eigen verantwoordelijkheid is er ook zeker als het gaat om toezicht en handhaving. Omdat de PAS een landelijk programma is, vindt de Rekenkamer een zo uniform mogelijke aanpak van de toezicht en handhaving een goed streven. Dit mag echter niet leiden tot vertraging bij de implementatie ervan. Daarvoor zijn toezicht en handhaving een te belangrijk aspect van de PAS-systematiek in het algemeen en dus ook voor de provincie Gelderland.

# Bijlage 1: Bronnen

- Concept-monitoringsrapportage 2017, PAS bureau BIJ12
- Nota van bevindingen PAS, Rekenkamer Oost-Nederland, augustus 2017
- Provincie Noord-Brabant, vragen en antwoorden bij beleidsregels PAS  
<https://www.brabant.nl/-/media/2d41f59925b54ae9be2da5a4f9483730.pdf>