



## PAS

Nota van bevindingen 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 een onderzoeksteam bestaande uit de heer drs. R. Kranendonk en 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 <http://bosgroepen.nl/wp-content/uploads/2014/04/Natura2000.jpg>*

## PAS

Nota van bevindingen Overijssel

*Deventer, augustus 2017*

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Opzet van het onderzoek.....</b>	<b>5</b>
1.1	Programmatische Aanpak Stikstof .....	5
1.2	Wat heeft de rekenkamer onderzocht?.....	5
1.3	Leeswijzer .....	6
<b>2</b>	<b>PAS beleid .....</b>	<b>8</b>
2.1	Natura 2000 .....	8
2.2	Nationaal beleid .....	11
2.3	De PAS op hoofdlijnen.....	13
2.3.1	Depositie- en ontwikkelingsruimte.....	14
2.3.2	Herstelmaatregelen.....	17
2.4	PAS bij Raad van State.....	20
2.5	Beleid provincie Overijssel .....	21
2.5.1	Financiën .....	25
2.5.2	Informatievoorziening aan PS.....	27
<b>3</b>	<b>Herstelmaatregelen.....</b>	<b>31</b>
3.1	Achtergrond van de herstelmaatregelen .....	31
3.2	Borging tijdige uitvoering herstelmaatregelen .....	32
3.3	Monitoring en stand van zaken.....	35
<b>4</b>	<b>Depositieruimte .....</b>	<b>44</b>
4.1	Achtergrond depositieruimte .....	44
4.2	Ontwikkelingen onder de grenswaarde (meldingen) .....	46
4.3	Prioritaire projecten.....	48
4.4	Vrije ontwikkelingsruimte .....	53
4.5	Verdeling over sectoren .....	57
<b>5</b>	<b>Toezicht en handhaving.....</b>	<b>58</b>
5.1	Toezicht en handhaving .....	58
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Bronnenlijst .....</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Factsheets .....</b>	<b>64</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Onderzoeksvragen en -methoden .....</b>	<b>105</b>

# 1 Opzet van het onderzoek

*In het eerste hoofdstuk van deze nota van bevindingen staat de opzet van het onderzoek centraal. Naast de vraagstelling komt ook het toetsingskader aan bod in dit hoofdstuk.*

## 1.1 Programmatische Aanpak Stikstof

De provincies hebben een belangrijke rol in het bewaken van het evenwicht tussen economie en natuur, door enerzijds de natuur te beschermen en anderzijds daar waar mogelijk economische activiteiten toe te staan. Dit doen zij met behulp van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Een lastige opgave gezien de verschillende belangen. Maar daarnaast ook één van de kerntaken van de provincies. Gezien de start van de PAS per 1 juli 2015 biedt een onderzoek in 2017 de mogelijkheid om PS te informeren over de stand van zaken van de PAS. In de gesprekken die de Rekenkamer jaarlijks met de fracties voert, kon dit thema ook op belangstelling rekenen. Bij de startbijeenkomsten met PS-leden in Overijssel en Gelderland bleken er veel inzicht gevende vragen te zijn bij PS.

## 1.2 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

De focus van dit onderzoek is tweeledig:

1. De verdeling van de beschikbare depositieruimte waaronder de ontwikkelingsruimte
2. De borging van de herstelmaatregelen

Onder de voorwaarde dat de herstelmaatregelen worden uitgevoerd, is depositieruimte beschikbaar. Dat wil zeggen ruimte voor economische ontwikkelingen. Op beide onderdelen (de verdeling van de depositieruimte en de uitvoering van de herstelmaatregelen) hebben de provincies invloed. Bij de verdeling van de depositieruimte gaat het naast het benoemen van de prioritaire projecten om het vergunnen van de 'vrije ontwikkelingsruimte' en de registratie van meldingen. Daarnaast

gaat het om toezicht en handhaving op vergunde activiteiten én niet vergunde activiteiten. Bij de herstelmaatregelen gaat het om het zekerstellen van de uitvoering van de herstelmaatregelen middels afspraken en contracten en de monitoring daarop. Deze focus betekent tevens dat we de resultaten van de PAS ten aanzien van de natuurdoelen (de effectiviteit van de PAS) niet in ons onderzoek meenemen. Daar is het nog te vroeg voor.

Naast een overkoepelend beeld op provincie-niveau geven we een schets van de stand van zaken bij de PAS-gebieden.

### Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om:

Provinciale Staten van Overijssel en Gelderland te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te geven in de wijze waarop de provincies invulling geven aan de PAS; het uitgeven van de depositieruimte middels vergunningverlening en handhaving en het aanwijzen van prioritaire projecten enerzijds en de borging van de herstelmaatregelen anderzijds.

### Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Wordt er zorgvuldig omgegaan met de beschikbare depositieruimte in het kader van de PAS?*

Zorgvuldig heeft betrekking op de inhoud; voorkomen dat toekomstige depositieruimte in gevaar komt doordat herstelmaatregelen niet (tijdig) worden uitgevoerd en het voorkomen dat de depositieruimte wordt verkleind door uitstoot van stikstof waarvoor geen vergunning is verleend. Maar ook het voorkomen dan wel tegen gaan van onnodig claimen van ruimte is hierbij van belang. Eventueel onnodig ruimtebeslag beperkt de ruimte voor anderen. Bij de zorgvuldigheid in de inhoud gaat het om de doelmatigheid van handelen.

De onderzoeksvragen die in dit onderzoek zijn betrokken, het normenkader en de onderzoeksmethode zijn opgenomen in bijlage 3.

## 1.3 Leeswijzer

Deze nota van bevindingen is de ‘onderlegger’ van de bestuurlijke nota waarin de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar de PAS zijn weergegeven.

Het tweede hoofdstuk van deze nota van bevindingen is gewijd aan het PAS-beleid. Omdat het beleid een duidelijke relatie heeft met Europees beleid en grotendeels landelijk bepaald is, wordt hier in dit hoofdstuk aandacht aan besteed. Daarna wordt ingegaan op het Overijsselse PAS-beleid. Het hoofdstuk over het beleid is, met uitzondering van de paragraaf over de informatievoorziening aan PS, beschrijvend van aard. De eerste toets aan normen komt u dan ook pas tegen in paragraaf 2.5.2. In het derde hoofdstuk staan de herstelmaatregelen centraal; de maatregelen die uitgevoerd dienen te worden ten behoeve van de natuur en die als belangrijke voorwaarde gelden voor het kunnen uitgeven van ontwikkelingsruimte. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de depositieruimte, waar de ontwikkelingsruimte onderdeel van uitmaakt. De ontwikkelingsruimte wordt verdeeld door middel van vergunningverlening en meldingen. Hoofdstuk 5 is gewijd aan toezicht en handhaving op de verleende vergunningen en meldingen. In de bijlagen zijn factsheets opgenomen van de PAS-gebieden in Overijssel, vindt u de bronnenlijst voor dit onderzoek alsmede de onderzoeksvragen en -aanpak.

## 2 PAS beleid

*Het Europese Natura 2000-beleid vormt de context waarbinnen het landelijke PAS programma is opgesteld. In dit hoofdstuk gaan we naast het Europese en nationale beleid ook in op de Overijsselse insteek.*

### 2.1 Natura 2000

De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is een onderdeel van het Natura 2000-beleid. Daarom worden in deze paragraaf eerst de achtergronden van het Natura 2000-beleid behandeld. Natura 2000 is de benaming voor het Europese netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen, gezien vanuit een Europees perspectief. Het doel van Natura 2000 is het keren van de achteruitgang van de biodiversiteit van flora en fauna. In juridische zin komt Natura 2000 voort uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). De Vogelrichtlijn is in 1979 vastgesteld en de Habitatrichtlijn in 1992. Europese richtlijnen zijn bindend voor elke lidstaat. Verplichtingen uit de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn moeten door de lidstaten binnen een bepaalde termijn worden omgezet in nationaal recht. De Vogelrichtlijn werd in Nederland en andere Europese landen echter pas geïmplementeerd in wetgeving na veroordelingen door het Europese Hof van Justitie en formele ingebrekestellingen. Nederland had een actievere rol in de totstandkoming van de Habitatrichtlijn door het Nederlands voorzitterschap van de Europese Raad. Nederland zag mogelijkheden om haar beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in Europa te introduceren (Hoefnagel, 2003<sup>1</sup>). Door de actieve bemoeienis van Nederland bij de totstandkoming van de richtlijnen was indertijd de verwachting dat de Nederlandse wet- en regelgeving al voldeed aan de VHR, maar dat bleek niet het geval te zijn.

---

<sup>1</sup> Hoefnagel, F. (2003). "EG Vogelrichtlijn 1979", In: J. Bouma et al. (2003), *Milieubeleid in een veranderende context*, WRR, Werkdocumenten, SDU, Den Haag.



**Figuur 1:** Natura 2000-gebieden in Europees perspectief (exclusief Kroatië)



Bron: EEA<sup>2</sup>

De lidstaat is in principe vrij om te kiezen voor wetgeving of andere regelgeving en ook is een letterlijke vertaling van de tekst van de richtlijnen is niet altijd nodig. In de praktijk wordt echter wel groot belang gehecht aan het dwingende karakter van deze uitvoeringsmaatregelen (Kuindersma et al. 2004<sup>3</sup>). Dit bleek ook toen Nederland de gebiedsbescherming van de Habitat- en Vogelrichtlijn via de ruimtelijke ordening wilde regelen. Dit voorstel werd door de Europese Commissie als te weinig dwingend gezien

<sup>2</sup> <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/distribution-of-natura-2000-sites-across-eu-member-states-1>

<sup>3</sup> Kuindersma W., F.H. Kistenkas & R.C. van Apeldoorn (2004). De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogelrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid. Planbureaustudies nr. 8, december 2004. Natuurplanbureau – vestiging Wageningen.

(Kuindersma et al. 2004<sup>4</sup>; De Boer et al. 2010<sup>5</sup>). Er bleken nauwelijks mogelijkheden te zijn om af te wijken van de tekst van de Vogel- en Habitat richtlijnen, net als bij andere richtlijnen zoals de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Door het systeem van formele rapportage en tussentijdse verslaglegging aan de EU, is er een systeem van formele toetsing door de Europese Commissie en het EU Hof van Justitie ontstaan. Er werd verschillende keren ingegrepen totdat de implementatie van de richtlijnen voldeed aan de door de EU gestelde voorwaarden (De Boer et al. 2010<sup>5</sup>). Pogingen om de richtlijnen aan te passen aan de beleidspraktijk in Nederland (of andere landen) werkten vooral vertragend in de implementatie maar bleken niet mogelijk; in het traject dat heeft geleid tot de richtlijnen was er veel ruimte voor inbreng en onderhandeling, maar na vaststelling ervan is er nagenoeg geen onderhandelingsruimte meer bij Europese richtlijnen. Overigens speelden deze zaken niet alleen in Nederland. Ook Duitsland heeft te horen gekregen dat de implementatie in gebreke bleef en dat de Vogel- en Habitatrichtlijnen meer conform de richtlijnen geïmplementeerd diende te worden; dit heeft Duitsland toen nagenoeg 1:1 gedaan (De Boer et al. 2010<sup>7</sup>).

### Implementatie in Nederland

Het Natura 2000-netwerk is uiteindelijk via de Natuurbeschermingswet 1998 geïmplementeerd en vanaf 1 januari 2017 opgenomen in de Wet natuurbescherming<sup>8</sup>. De soortenbescherming in de Vogel- en Habitatrichtlijn is geïmplementeerd via de Flora en Fauna wet die vanaf 1 januari 2017 tevens vervangen is door de Wet natuurbescherming. Op 1 oktober 2005 traden een groot aantal bepalingen van de reeds eerder in het Staatsblad verschenen Natuurbeschermingswet 1998, alsmede de Wet tot Wijziging van de Natuurbeschermingswet (Nbw 1998) in verband met Europees rechtelijke verplichtingen in Nederland in werking.

De instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden. Deze zijn gebaseerd op het rapport “ Quick-scan analyse abiotische randvoorwaarden per Natura 2000-gebied” (KIWA, 2005). Hierin werden ook de knelpunten voor de gunstige staat van instandhouding beschreven en werden de randvoorwaarden voor de beheerplannen benoemd. Belangrijke documenten zijn de aanmelding van de Habitatrichtlijngebieden bij de Europese Unie (met de Natura 2000-database), de Contourennotitie (Ministerie van LNV, 2005) waarin de beleidsroute rond Natura 2000-gebieden weergegeven is, het Natura 2000-doelendocument (Ministerie van LNV, 2006) waarin de doelen voor de

<sup>4</sup> Kuindersma W., F.H. Kistenkas & R.C. van Apeldoorn (2004). *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogelen Habitatrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid. Planbureau studies nr. 8, december 2004. Natuurplanbureau – vestiging Wageningen.*

<sup>5</sup> Boer, S. de, M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & Mariëlle van der Zouwen, 2010. *Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid, Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 174.*

<sup>6</sup> Boer, S. de, M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & Mariëlle van der Zouwen, 2010. *Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid, Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 174.*

<sup>7</sup> Boer, S. de, M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & Mariëlle van der Zouwen, 2010. *Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid, Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 174.*

<sup>8</sup> Hiermee zijn de Flora- en faunawet, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Boswet ingetrokken.

Natura 2000-gebieden weergegeven zijn. Het Natura 2000-netwerk bestaat uit de gebieden die de lidstaten aanwijzen op basis van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Hierbij zijn de volgende stappen doorlopen:

1. Nederland meldde Natura 2000-gebieden aan bij de EU, die de betreffende gebieden in 2004 vervolgens definitief op de lijst van te beschermen gebieden zette. In 2003 is de inspraakprocedure over deze lijst doorlopen. Naar aanleiding van de inspraakprocedure in 2003 en van aanvullend onderzoek is de begrenzing van ongeveer 80 gebieden gewijzigd en zijn zeven nieuwe gebieden voorgesteld. Nederland had in eerste instantie 162 gebieden aangemeld om onderdeel uit te laten maken van het Nederlandse deel van het Natura 2000-netwerk. Later zijn daar 3 gebieden op de Noordzee bijgekomen. 24 van deze gebieden liggen geheel of gedeeltelijk in Overijssel.
2. Daarna werden de aangemelde gebieden met een aanwijzingsbesluit aangewezen als Natura 2000-gebied. In december 2010 hadden alle Natura 2000-gebieden moeten zijn aangewezen, dat wil zeggen dat de definitieve aanwijzingsbesluiten rond hadden moeten zijn. Dat is niet gelukt en er waren volgens de regiegroep Natura 2000<sup>9</sup> in de lente van 2017 nog acht gebieden die een voorlopig aanwijzingsbesluit hebben waarbij het aanwijzingsproces dus nog niet afgerond is.
3. Binnen drie jaar na de definitieve aanwijzing van een gebied moet door het bevoegd gezag (in veel gevallen een provincie) met alle betrokken partijen in en om het gebied een beheerplan zijn opgesteld dat vervolgens maximaal zes jaar geldig is. Het is een Nederlandse keuze om dit zo te doen; vooral om de instandhoudingsdoelstellingen integraal te kunnen benaderen in gebiedsprocessen en niet enkel als soortenbeleid te implementeren. De herstelmaatregelen maken onderdeel uit van de beheerplannen.

## 2.2 Nationaal beleid

### Natura 2000-gebieden

De 165 Natura 2000-gebieden in Nederland dragen bij aan het netwerk van natuurgebieden in de Europese Unie en zijn daarmee een uitvloeisel van Europees beleid. Europese regelgeving vereist dat in deze gebieden (verdere) achteruitgang van habitats<sup>10</sup> wordt voorkomen. Daarnaast moet er concreet zicht zijn op het op termijn halen van de instandhoudings-doelstellingen. De uitstoot van stikstof is een van de belangrijkste belemmeringen om de Europese natuurdoelen te halen. In de Wet natuurbescherming is het wettelijk kader voor het realiseren van de Natura 2000-doelstellingen opgenomen.

<sup>9</sup> Zie [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl)

<sup>10</sup> Leefomgeving voor bepaalde organismen.

In 118 Natura 2000-gebieden<sup>11</sup> is de huidige depositie<sup>12</sup> aan stikstof hoger dan de habitats kunnen verdragen; dit zijn de gebieden waar de PAS op van toepassing is. Stikstof verrijkt de bodem waardoor planten die gedijen op een voedselarme bodem verdwijnen. Veehouderij bedrijven, industriële bedrijven en verkeer hebben door de uitstoot van stikstof invloed op natuurgebieden. Om de natuurdoelen te bereiken en tegelijkertijd economische ontwikkelingen (lees: uitbreidingen van veehouderijen en overige bedrijven, aanleg weginfrastructuur, bedrijventerreinen, woningbouwplannen) mogelijk te maken, is de PAS ontwikkeld. De PAS is een landelijk instrument waar 3 ministeries en 12 provincies aan deelnemen. De provincies hebben meegewerkt aan de ontwikkeling van de PAS. Om de uitvoering van PAS te begeleiden is er een Regiegroep PAS met daarin een vertegenwoordiger van de provincies. Daarnaast is er een PAS-Bureau ingericht die provincies helpt met praktische zaken, scholing en adviezen.

### Wet natuurbescherming

De Wet natuurbescherming bepaalt (sinds 1 januari 2017 en in opvolging van de tot dan geldende Natuurbeschermingswet 1998) dat nieuwe economische activiteiten of uitbreiding van bestaande activiteiten in en rond Natura 2000-gebieden moeten worden getoetst op hun effect op de natuur. In veel van deze gebieden vormt de neerslag van stikstof in sterke mate een bedreiging voor de natuur; in het bijzonder voor die soorten en habitats die als stikstofgevoelig aangemerkt kunnen worden. Dit betekent dat er vergunningen aangevraagd moeten worden voor nieuwe activiteiten en uitbreiding van activiteiten. Vanaf 2008 liep de vergunningverlening niet meer naar tevredenheid bij veel partijen. Hoewel de stikstofdepositie op landelijke niveau daalde, kon voor individuele gevallen vaak niet aangetoond worden dat er geen significante negatieve gevolgen voor de natuur zouden zijn. Om tot een beter functionerende vergunningverlening te komen, is de PAS ontwikkeld.

### Discussie over balans tussen natuur en economie in de PAS

Met de PAS zijn economische ontwikkeling en maatregelen voor natuurherstel aan elkaar gekoppeld. Er is wel kritiek op deze aanpak (geweest). Natuur- en milieuorganisaties hebben moeite met het vergeven van ontwikkelingsruimte terwijl de herstelmaatregelen nog niet gerealiseerd zijn. Dit wordt gezien als een hypotheek op de toekomst. Bovendien krijgt de stikstofgevoelige natuur in voorkomende gevallen eerst te maken met een stijging van de depositie, totdat dit effect teniet gedaan wordt, dan wel verbetert ten opzichte van de huidige situatie, omdat de herstelmaatregelen effect sorteren. Daarnaast is er ondanks een wetenschappelijke borging van herstelstrategieën en herstelmaatregelen nog discussie over de effectiviteit van herstelmaatregelen. Bij onderzoekers en terreinbeheerders bijvoorbeeld bestaat, zo is in interviews naar voren gekomen, zorg over de effectiviteit van herstelmaatregelen op de natuur in de droge zandgebieden: stuifzanden, droge heiden en droge bossen. Kenmerkend voor deze natuur is dat grondwater geen rol van betekenis speelt en daarmee hydrologische herstelmaatregelen ook geen tegenwicht kunnen bieden aan verzuring zoals dat in veel andere PAS-gebieden wel het geval is. De zorg is in hoeverre de wél beschikbare

<sup>11</sup> Stand zomer 2017

<sup>12</sup> Depositie: Neerslag of afzetting van luchtverontreinigende stoffen op bodem, water, planten dieren of gebouwen.

herstelmaatregelen in de droge zandgebieden voldoende tegenwicht geven aan de negatieve effecten van stikstof depositie. Recent is ook aandacht<sup>13</sup> geweest voor de gevolgen van de verzuring voor de vogels in droge zandgebieden. Sinds de rapportage 'Ammoniak in Nederland, enkele kritische wetenschappelijke kanttekeningen'<sup>14</sup> worden er ook twijfels geplaatst bij de berekende dalende trend van de ammoniak uitstoot en depositie. Voor de rapportage is gebruik gemaakt van het Meetnet Ammoniak in Natuurgebieden dat in beheer is bij het RIVM. Het RIVM concludeert op basis van dezelfde meetdata echter dat het ammoniakbeleid wel degelijk effectief is geweest<sup>15</sup>. Het verschil van inzicht wordt door het RIVM verklaard door verschillen in de benadering van de gegevens die voor de analyse zijn gebruikt.

## 2.3 De PAS op hoofdlijnen

De PAS bestaat uit twee pijlers die er gezamenlijk voor zorgen dat de Natura 2000-doelen en ruimte voor economische ontwikkelingen zeker kunnen worden gesteld:

- Het blijvend laten dalen van de stikstofdepositie door bestaand beleid en het nemen van maatregelen aan de bron, zoals vastgelegd in de "Overeenkomst generieke maatregelen in verband met het Programma Aanpak Stikstof"<sup>16</sup>.
- Het uitvoeren van herstelmaatregelen voor stikstofgevoelige natuur. Dit zijn gebiedsspecifieke maatregelen die zijn gericht op het bestendig maken van de natuur tegen een overbelasting van stikstof. Zij hebben dus geen invloed op de hoogte van de depositie zelf. Deze maatregelen worden getroffen in aanvulling op het reguliere beheer.

13

PAS

### AERIUS; het rekeninstrument van de PAS

Voor het opstellen van de gebiedsanalyses voor de 118 Natura 2000-gebieden die onder de PAS vallen (deze komen in paragraaf 2.3.1 nader aan bod) is onder meer gebruik gemaakt van een rekeninstrument; AERIUS. De emissies, verspreiding en depositie van stikstof is berekend op basis van locatie en kenmerken van stikstof-emitterende bronnen. In combinatie met de habitatkaart van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden is een beeld van de stikstofbelasting van de habitats ontstaan. In de gebiedsanalyses is ook de beschikbare ruimte voor segment 1 (prioritaire projecten) en 2 (vrije ontwikkelingsruimte) opgenomen tot 2020. Hierover meer in paragraaf 2.3.1, 4.3 en 4.4.

Ook in de uitvoeringsfase wordt AERIUS ingezet. De rekentool ondersteunt de vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming en in het AERIUS Register

<sup>13</sup> [http://vakbladnbl.nl/wp-content/uploads/VNBL\\_juni2017\\_koolmezen.pdf](http://vakbladnbl.nl/wp-content/uploads/VNBL_juni2017_koolmezen.pdf)

<sup>14</sup> Hanekamp, J.C., M. Crok & M. Briggs, (2017)

<sup>15</sup> [http://www.rivm.nl/Onderwerpen/A/Ammoniak/Direct\\_naar/Reactie\\_RIVM\\_op\\_rapport\\_Ammoniak\\_in\\_Nederland\\_Enkele\\_kritische\\_wetenschappelijke\\_kanttekeningen\\_van\\_Hanekamp\\_Crok\\_en\\_Briggs](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/A/Ammoniak/Direct_naar/Reactie_RIVM_op_rapport_Ammoniak_in_Nederland_Enkele_kritische_wetenschappelijke_kanttekeningen_van_Hanekamp_Crok_en_Briggs)

<sup>16</sup> Getekend op 18 maart 2014 door het Ministerie van Economische Zaken, de Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland, de Nederlandse Zuivel Organisatie, Cumela Nederland, de Nederlandse Vakbond Varkenshouderij, de Nederlandse Vakbond Pluimveehouders, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie. De overeenkomst heeft als doel een reductie in ammoniakemissie te realiseren en bevat daartoe afspraken ten aanzien van vrijwillig door veehouders te treffen voer- en managementmaatregelen. Naast deze afgesproken maatregelen wordt in 2015 een aanscherping van de normen voor de maximumemissie van ammoniak uit stallen in het Besluit emissiearme huisvesting van kracht, alsook een aanscherping van de normen voor de aanwending van dierlijke mest in het Besluit gebruik meststoffen.



legt het bevoegd gezag de uitgegeven ontwikkelingsruimte vast. Met de AERIUS Monitor wordt bijgehouden of de beoogde daling van de stikstofdepositie daadwerkelijk wordt gerealiseerd, hiervoor voert het RIVM metingen uit. AERIUS Scenario ondersteunt de ontwikkeling van bestemmingsplannen en structuurvisies in relatie tot stikstofdepositie.

### Monitoring en bijsturing

De PAS wordt gemonitord zodat er zo nodig bijsturing kan plaats vinden. Rijk en provincies nemen gezamenlijk besluiten over bijsturing van de PAS. Bijsturing kan plaats vinden halverwege de (zesjarige) planperiode (in 2018) en aan het einde ervan.

Monitoring vindt plaats gedurende de gehele planperiode van zes jaar en is gericht op:

- de ontwikkeling van de stikstofgevoelige natuur in de PAS-gebieden;
- de ontwikkeling van de landelijke emissie en depositie van stikstof. De depositie wordt per Natura 2000-gebied gevolgd, inclusief prognoses voor komende jaren;
- de uitgegeven ontwikkelingsruimte en de beschikbare depositie- en ontwikkelingsruimte;
- de voortgang van de uitvoering van herstelmaatregelen en de effecten daarvan.

### Partiële herziening PAS

Eind 2016 lag de partiële herziening PAS M16 ter inzage. Op 17 maart 2017 is de partiële herziening in werking getreden. De reden om tot een partiële herziening van de PAS over te gaan lag in de actualisatie van de AERIUS Monitor en de nieuwe stikstofgegevens van het RIVM. De aanpassing in de monitor werkte door in de omvang van de depositie- en ontwikkelingsruimte, waardoor een partiële herziening van de PAS, inclusief actualisatie van de gebiedsanalyses, nodig was. In principe wordt een jaarlijkse herziening van de PAS voorzien. Dit staat los van de bijsturing op basis van de (tussen)evaluatie die gepland staat voor 2018 en 2021.

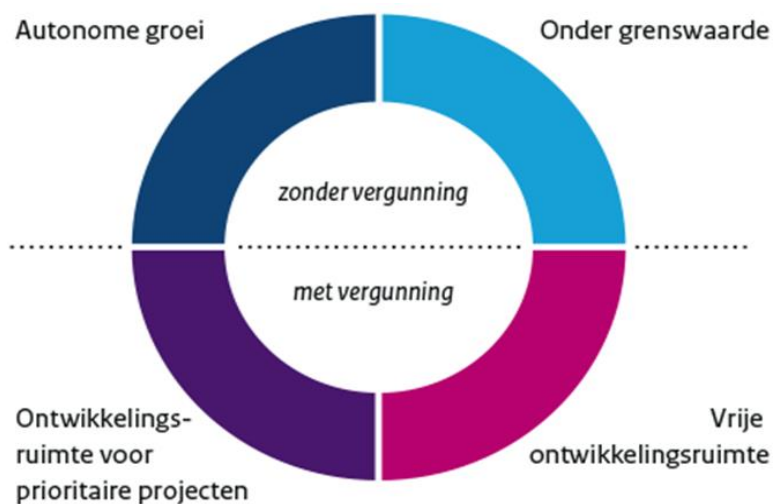
## 2.3.1 Depositie- en ontwikkelingsruimte

Door de vermindering van de stikstofdepositie wordt er met de PAS ruimte gecreëerd voor economische ontwikkelingen. Uitgangspunt voor de PAS is de politieke keuze dat economische ontwikkeling mogelijk moet zijn binnen de context van een dalende stikstofdepositie op natuurgebieden. Voor het bepalen van de depositieruimte gaat de PAS uit van een economische groei van 2,5% per jaar in combinatie met het bestaande stikstofbeleid (zogenoemde bovenraming CBS)<sup>17</sup>. Hierbij wordt beredeneerd verondersteld dat de uitvoering van het bestaande stikstofbeleid voor een daling van de depositie leidt bij bestaande activiteiten. Tegelijk zorgt de veronderstelde economische groei voor depositieruimte voor nieuwe of uitbreiding van bestaande economische activiteiten. Depositieruimte wordt per PAS-gebied op hectareniveau vastgesteld en toegedeeld. Als gevolg van de jaarlijkse herijking van PAS en de nieuwe stikstofgegevens van het RIVM kan de depositieruimte tussentijds bijgesteld worden.

<sup>17</sup> PAS Bureau: <http://pas.natura2000.nl/pages/ruimte-voor-economische-groei.aspx>

De totale hoeveelheid stikstofdepositie die voor de groei van bestaande activiteiten en nieuwe economische ontwikkelingen beschikbaar is, is de zogenoemde 'depositieruimte'<sup>18</sup>. De depositieruimte is verdeeld over verschillende segmenten, in de volgende figuur is deze verdeling inzichtelijk gemaakt.

**Figuur 2: Verdeling depositieruimte vier segmenten**



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

Een deel van de daling van de stikstofdepositie mag worden ingezet voor nieuwe projecten of uitbreiding van projecten waarbij sprake is van stikstofemissie, zoals de industrie en de landbouw (ammoniak). Dit is de vrije ontwikkelingsruimte. Een ander deel van de depositieruimte is beschikbaar voor autonome groei. Hierbij gaat het om algemene maatschappelijke ontwikkelingen, zoals bevolkingsgroei (woningen, verwarming) en de groei van het autogebruik. Daarnaast is een deel gereserveerd voor activiteiten waarvoor geen toestemming hoeft te worden verleend. Het gaat dan om activiteiten die vallen onder zogeheten 'grenswaarden' of om activiteiten die een stikstofdepositie veroorzaken die slechts tijdelijk is en van zo geringe aard dat een verslechtering van de habitattypen en leefgebieden op voorhand is uitgesloten. Hierbij valt te denken aan activiteiten die weliswaar stikstof emitteren maar die op relatief grote afstand van een Natura 2000-gebied plaatsvinden of aan tijdelijke werkzaamheden met een gemotoriseerd apparaat in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Een laatste deel is gereserveerd voor prioritaire projecten van provincies en Rijk.

Voor de onderste twee categorieën uit de figuur is een vergunning nodig. Voor de ontwikkelingen die onder de grenswaarde blijven is geen vergunning nodig, wel geldt voor de sectoren landbouw, industrie en infrastructuur een meldingsplicht. Wanneer de gecombineerde depositie van meerdere meldingen van dezelfde persoon/instantie

<sup>18</sup> Bron: Ministerie van EZ en Ministerie van I&M (2015). *Programmatie Aanpak Stikstof 2015 – 2021. Juli 2015, publicatie-nr. 85536, Den Haag.*

boven de 1 mol per hectare per jaar uitkomen, moet wel een vergunning worden aangevraagd.

### Bepaling van de ontwikkelingsruimte in gebiedsanalyses

De ontwikkelingsruimte wordt per PAS-gebied op hectareniveau vastgesteld. In de gebiedsanalyses is onderbouwd dat, tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de stikstofdepositie, de effecten van de generieke brongerichte maatregelen en de gebiedsspecifieke herstelmaatregelen, ontwikkelingsruimte kan worden toegekend zonder dat de natuurlijke kenmerken van de te beschermen habitattypen en leefgebieden van soorten in gevaar komen of een onevenredige vertraging of frustratie van het halen van de instandhoudingsdoelstellingen plaatsvindt<sup>19</sup>. De gebiedsanalyses vormen daarmee op gebiedsniveau de passende beoordeling van de PAS; dat wil zeggen dat in beeld is hoeveel stikstof er neerslaat in een gebied en hoeveel dat gebied gezien de instandhoudingsdoelstellingen 'nog kan hebben'. Tevens onderbouwen de gebiedsanalyses dat er geen verslechtering van de kwaliteit van habitattypen of leefgebieden van soorten plaatsvindt.

Op basis van de verwachte daling van de stikstofdepositie is met het rekeninstrument AERIUS de potentiële ontwikkelingsruimte per gebied berekend; de hoeveelheid stikstofdepositie die beschikbaar is voor economische groei. In de gebiedsanalyses zijn ook de te nemen ecologische herstelmaatregelen beschreven. Dit betekent dat voor alle gebieden in beeld is wat er nodig is aan herstelmaatregelen en wat er mogelijk is aan economische ontwikkeling zonder dat de natuurdoelen in gevaar komen. De ontwikkelingsruimte wordt voor een periode van zes jaar vastgesteld. Van de ontwikkelingsruimte wordt 60% beschikbaar gesteld in de eerste drie jaren, 40% resteert voor de tweede periode van drie jaar.

### Beleidsregels verdeling ontwikkelingsruimte

De provincies hebben in IPO-verband afgesproken dezelfde beleidsregels te zullen hanteren voor de manier waarop ze de ontwikkelingsruimte zullen verdelen. Daarbij zijn twee principes leidend. Ten eerste geldt dat wie het eerst komt, ook het eerst maalt: de ruimte wordt op volgorde van aanvraag toebedeeld. Ten tweede is er een bovengrens gesteld aan de maximale omvang van een project dat een beroep doet op de ontwikkelingsruimte: een dergelijk project mag maximaal 3 mol aan stikstofdepositie veroorzaken. Op deze manier is de kans kleiner dat een groot deel van de ontwikkelingsruimte met één vergunning uitgegeven wordt en andere aanvragers geen kans meer zouden hebben. Het project of de andere handeling waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld, dient bovendien binnen twee jaar na het onherroepelijk worden van het toestemmingsbesluit waarbij de ontwikkelingsruimte is toegedeeld, te zijn gerealiseerd dan wel verricht. Na twee jaar kunnen Gedeputeerde Staten het door hen hiervoor vastgestelde toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) intrekken of wijzigen, of, indien het om een omgevingsvergunning gaat, burgemeester en wethouders verzoeken het toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) in te trekken of te wijzigen.

<sup>19</sup> Ministerie van EZ en Ministerie van I&M (2015). *Programmatische Aanpak Stikstof 2015 – 2021. Juli 2015, publicatie-nr. 85536, Den Haag.*



## 2.3.2 Herstelmaatregelen

De herstelmaatregelen in het kader van de PAS zijn een manier om invulling te geven aan de internationale verplichting om de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te behouden. In het bijzonder voor die gebieden waar de uitstoot en neerslag van stikstof te hoog zijn om de beoogde natuurkwaliteit in stand te houden. In Overijssel zijn 21 van de 24 Natura 2000-gebieden stikstofgevoelig.

De PAS opgaven zijn niet gelijkelijk over Nederland verdeeld. Sommige landschapstypen en habitattypen zijn stikstofgevoeliger dan andere. In tabel 1 is dit in detail te zien.

**Tabel 1:** Totale oppervlakte en aantal stikstofgevoelige habitattypen, per landschapstype

Landschapstype	Totale oppervlakte (ha)	Totaal aantal stikstofgevoelige habitattypen
Hogere zandgronden	32.127	44
Duinen	25.955	49
Noordzee, Waddenzee en Delta	14.858	15
Meren en Moerassen	6.903	20
Hoogvenen	6.837	24
Heuvelland	1.913	18
Beekdalen	1.189	40
Rivierengebied	873	17
Hogere Zandgronden, Rivierengebied	608	24
Hogere Zandgronden en Hoogvenen	530	11

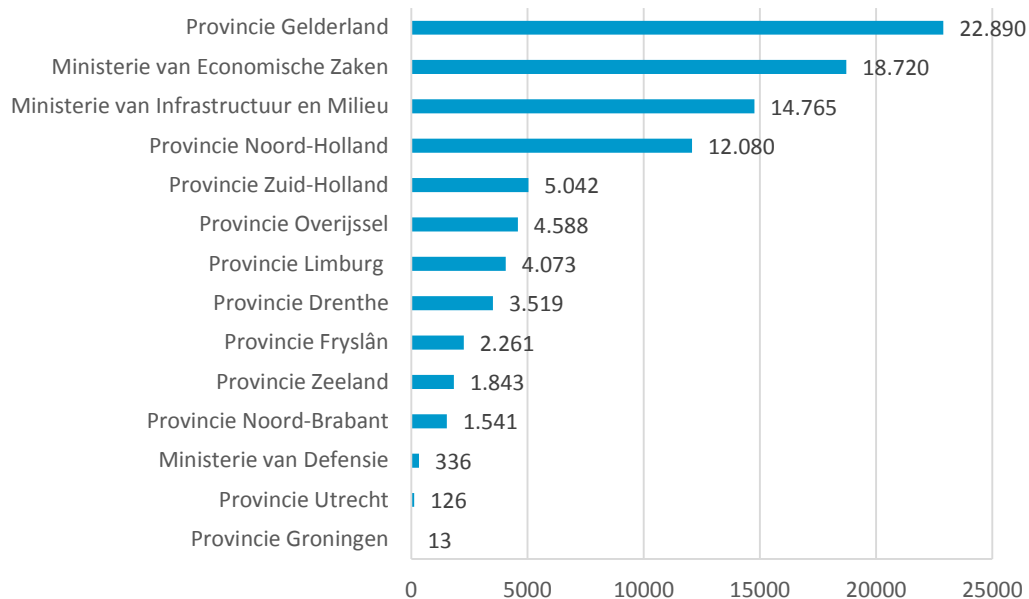
Bron: PAS-bureau (2017). Landelijke monitoringsrapportage natuur 2016, p. 9.

Voor Overijssel geldt dat de vijf habitattypen met het grootste areaal behoren tot de Hogere Zandgronden en Hoogvenen.

Als er gekeken wordt naar het aantal hectaren waar het om gaat, dan is er ook een sterk verschil tussen de zogenaamde voortouwnemers<sup>20</sup> met Provincie Gelderland als absolute uitschieter met 22.890 hectare stikstofgevoelige habitattypen (in aangewezen PAS-gebieden). Dit betreft voornamelijk de Veluwe. De provincie Overijssel zit met 4.588 hectare aan de hoge kant van de middencategorie. Goed om te beseffen is dat er ook voortouwnemers zijn met een zeer kleine opgave in hectaren, voor de provincie Flevoland geldt dat de opgave zelfs in het geheel afwezig is. In figuur 3 is het totale overzicht te lezen.

<sup>20</sup> Omdat er in één Natura 2000-gebied meerdere bevoegde instanties (bv. GS en de minister van EZ) kunnen zijn, is er een bestuurlijke afspraak gemaakt welke bevoegde instantie in dergelijke gevallen het voortouw neemt voor het opstellen van een beheerplan. Hierbij is leidend hoe groot het rijkseigendom in het gebied is. Is meer dan 50% van de gronden binnen het gebied rijkseigendom dan neemt de minister (EZ, I&M, Defensie) het voortouw. Is er minder dan 50% rijkseigendom dan neemt GS het voortouw. Bij provinciegrensoverschrijdende gebieden heeft dat College van GS het voortouw waar het meeste niet-rijkeigendom ligt. Bron: Regiegroep Natura 2000 ([www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl)).

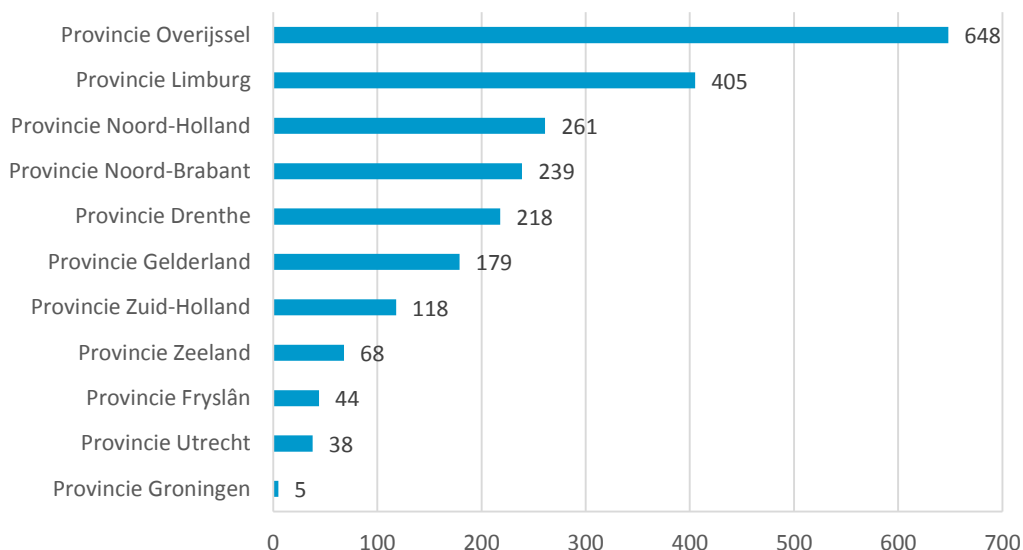
**Figuur 3:** Totaal areaal (in hectare) aan stikstofgevoelige habitattypen in aangewezen PAS-gebieden per voortouwnemer, stand 2016



Bron: PAS Bureau (2017). Landelijke monitoringsrapportage Natuur 2016, p.15.

Het grootste aantal hectaren stikstofgevoelige habitattypen (in aangewezen PAS-gebieden) betekent niet dat Gelderland ook de meeste herstelmaatregelen neemt. Dat doet de provincie Overijssel (zie figuur 4). Gelderland zit in de middenmoot. De variatie in omvang van de maatregelen wordt in de landelijke monitoringsrapportage Natuur 2016 verklaard door het verschil in aantal gebieden, maar ook door verschillen in de wijze waarop de maatregelen in de gebieden zijn opgevoerd. Zo zijn maatregelen soms 'opgeknipt' in meerdere kleinere maatregelen, terwijl elders een gelijksoortige maatregel wel als één maatregel is gepresenteerd.

**Figuur 4: Spreiding herstelmaatregelen over bevoegde bestuursorganen peildatum 31-3-2016**



Bron: PAS Bureau (2017). Landelijke monitoringsrapportage Natuur 2016, p. 17.

De gegevens in de tabel zijn inmiddels achterhaald, Overijssel gaat sinds de herziening van de PAS M16 uit van 669 maatregelen.

### Herstelstrategieën

Om te bepalen welke herstelmaatregelen in en om Natura 2000-gebieden passend zijn, zijn voor alle voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten denkbare herstelmaatregelen en hun effecten in beeld gebracht. Deze basisinformatie is beschreven in de zogenoemde 'herstelstrategieën'. Hierin is de beschikbare kennis uit wetenschap en praktijk bijeen gebracht. De herstelstrategieën en de wetenschappelijke onderbouwing daarvan zijn vastgelegd in de achtergronddocumenten "Herstelstrategieën Stikstofgevoelige Habitats, deel I, II en III" van dit programma<sup>21</sup> en zijn als voldoende tot goed beoordeeld door een wetenschappelijke reviewcommissie. Uit deze herstelstrategieën zijn in de gebiedsanalyses voor elk van de onderscheiden Natura 2000-gebieden de maatregelen geselecteerd die specifiek in dat gebied kunnen worden toegepast. Wanneer blijkt dat er in de praktijk behoefte is om een nieuwe herstelmaatregel toe te passen, zal deze herstelmaatregel naar wetenschappelijk inzicht effectief moeten zijn. Enkele voorbeelden van herstelmaatregelen zijn: plaggen, begrazen, aanleggen van dammen, dempen van sloten, herintroductie van verdwenen soorten, herinrichting van de watergang.

<sup>21</sup> N.A.C. Smits, & D. Bal (eds) (2014) 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel I: Algemene inleiding herstelstrategieën: beleid, kennis en maatregelen'. Alterra Wageningen UR & Programmadirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische zaken.

N.A.C. Smits & D. Bal (eds.). 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel II: Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats.' Alterra Wageningen UR & Programmadirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische zaken, 2014;

A.J.M. Jansen et al. (eds.). 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel III: Landschapsecologische inbedding'. Unie van Bosgroepen, Alterra Wageningen UR, Stichting Bargerveen & Programmadirectie Natura 2000, Ministerie van Economische zaken, 2014.

De gebiedsanalyses beschrijven en motiveren de gekozen herstelmaatregelen in en nabij elk Natura 2000-gebied. De keuze van de herstelmaatregelen is gebaseerd op een ecologische analyse op landschapsniveau en op standplaatsniveau. Bij de keuze van de herstelmaatregelen is de onderlinge samenhang van hydrologie, bodem en beheer bezien, alsook in welke volgorde de maatregelen worden genomen. Daarbij is tevens rekening gehouden met de bescherming van andere, niet voor stikstof gevoelige habitattypen en leefgebieden die op grond van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied moeten worden beschermd. In de gebiedsanalyses is aangegeven op welke habitattypen of leefgebieden een herstelmaatregel effect heeft en waar, in welke omvang, met welke frequentie en volgens welke planning de maatregelen worden uitgevoerd. Tevens wordt per maatregel inzicht gegeven in de responsetijd; wanneer zijn effecten te verwachten. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in direct (< 1 jaar), even geduld (1 - 5 jaar), vertraagd (5 - 10 jaar) en lang (meer dan 10 jaar). Met het uitvoeren van maatregelen in de eerste PAS-periode wordt het stoppen van de achteruitgang beoogd, voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen zijn veelal maatregelen in het tweede en derde tijdvak van de PAS nodig.

### Uitvoering van herstelmaatregelen

Wanneer de herstelmaatregelen in detail zijn uitgewerkt, kunnen de bestuursorganen die het aangaat tot realisatie van de maatregelen overgaan. Zij zijn wettelijk verplicht te zorgen voor een tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen<sup>22</sup>. In de praktijk blijken provincies de uitvoering veelal te beleggen bij partijen als terreinbeherende organisaties en waterschappen<sup>23</sup>. Wanneer het gaat om bestuursorganen die geen formele betrokkenheid hebben bij dit programma of om (natuur)terrein beherende natuurorganisaties is hun medewerking bij de uitvoering van de maatregelen verzekerd door middel van een uitvoeringsovereenkomst<sup>24</sup>. Wanneer de maatregel wordt uitgevoerd op gronden van privaatrechtelijke (rechts)personen, niet zijnde een terrein beherende organisatie, heeft het verantwoordelijke bestuursorgaan ervoor gezorgd dat de tijdige uitvoering van de maatregelen is gewaarborgd door middel van privaatrechtelijke afspraken en overeenkomsten met die derde partij. Wanneer met de realisering van de in de gebiedsanalyses opgenomen herstelmaatregelen onvoldoende voortgang wordt geboekt, kunnen de verantwoordelijke bestuursorganen de uitvoering van de maatregelen afdwingen door de bevoegdheden toe te passen die hen daarvoor op grond van enige wet toekomen, overeenkomstig de daarin gestelde regels. Met andere woorden de provincie maakt afspraken en moet toezien op de naleving ervan.

## 2.4 PAS bij Raad van State

Op 30 november en 1 december 2016 heeft de Raad van State zich gebogen over de PAS. Bezwaarmakers tegen verleende vergunningen zijn van mening dat met de PAS een voorschot wordt genomen op 'iets wat er nog niet is' te weten in de toekomst te

<sup>22</sup> Ministerie van EZ en Ministerie van I&M (2015). *Programmatische Aanpak Stikstof 2015 – 2021. Juli 2015, publicatie-nr. 85536, Den Haag.*

<sup>23</sup> PBL, Fontein, R.J. et al. (2017), *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact, PBL-publicatie 2667, Den Haag.*

<sup>24</sup> Ministerie van EZ en Ministerie van I&M (2015). *Programmatische Aanpak Stikstof 2015 – 2021. Juli 2015, publicatie-nr. 85536, Den Haag.*

realiseren stikstofreductie. Zij zijn van mening dat de PAS daarmee niet voldoet aan de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Daarnaast zijn ook andere bezwaren tijdens de zitting aan de orde gekomen, waaronder de ontheffing van vergunningplicht voor beweiden en bemesten en het feit dat er geen vergunningen nodig zijn voor activiteiten die minder dan 1 mol per hectare per jaar aan stikstofneerslag veroorzaken. Op 17 mei 2017 heeft de Raad van State vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie in Luxemburg. De onderliggende vraag is of de PAS in overeenstemming is met de Europese Vogel- en habitatrichtlijn. Vanwege het juridisch vacuüm dat hierdoor ontstaat, heeft de Raad van State aangedrongen op spoed bij de behandeling van de vragen. Het Hof van Justitie in Luxemburg heeft inmiddels laten weten dat het de vragen over de PAS met voorrang gaat behandelen. De Raad van State heeft besloten geen voorlopige voorziening te treffen, omdat zij van mening is dat er geen onomkeerbare gevolgen voor de natuur zullen zijn door vergunningaanvragen die tot 1 juli 2018 worden gedaan. De Raad onderbouwt dit door te wijzen op het deel van de ontwikkelingsruimte dat gereserveerd is voor de tweede helft van de eerste PAS-periode die als buffer kan worden beschouwd. Per 1 juli 2018 zal de Raad van State, mocht dat nodig zijn, de zaak opnieuw bekijken. Duidelijk is dat wanneer de Raad van State de bezwaarmakers in het gelijk stelt dit grote consequenties heeft voor de houdbaarheid van de PAS.

## 2.5 Beleid provincie Overijssel

21

PAS

De provincies zijn sinds de decentralisatie in 2011 verantwoordelijk voor het natuurbeleid. In de omgevingsvisie en -verordening hebben de provincies hun natuurbeleid nader vormgegeven binnen de kaders van de Wet natuurbescherming. De Wet natuurbescherming schrijft voor dat PS een natuurvisie vaststellen. De provincie Overijssel heeft ervoor gekozen om de omgevingsvisie tevens de status van provinciale natuurvisie<sup>25</sup> te geven. In de omgevingsvisie wordt er voor gekozen om natuur te versterken door ontwikkeling en samen met partners te werken aan de uitwerking. Van belang is dat de leefcondities voor planten en dieren goed zijn en dat het waterbeheer in natuurgebieden is afgestemd op de aanwezige natuurwaarden. Voor de Natura 2000-gebieden geldt dat specifieke locatiegebonden instandhoudings- en verbeterdoelen zijn gesteld. In de Uitwerkingsgebieden Ontwikkelopgave Natura 2000 worden in het kader van de PAS, herstelmaatregelen genomen om de juiste terreincondities voor Natura 2000-doelen te realiseren. Per gebied wordt nagegaan of het mogelijk is de noodzakelijke maatregelen te combineren met (aangepast) landbouwkundig gebruik. Als bij de uitwerking van de doelen en maatregelen blijkt dat ze alleen kunnen worden gerealiseerd door de bestemming van gebieden te veranderen, dan zal dat gebeuren en zal worden gezorgd voor een passende inrichting. De overige hectares kunnen agrarisch blijven.

De gebiedsanalyses van de PAS zijn onderdeel van de beheerplannen die voor elk Natura 2000-gebied wordt opgesteld. De beheerplannen bevatten natuurdoelen en

<sup>25</sup> De gereviseerde Omgevingsvisie is op 12 april 2017 vastgesteld door PS.

herstelmaatregelen voor elk gebied. Veel maatregelen richten zich op het verhogen van de grondwaterstand en op de nadelige effecten van bemesting.

#### **Ambitie zoals opgenomen in de Omgevingsvisie (tevens natuurvisie)**

Een gezonde en aantrekkelijke natuur voor mensen, dieren en planten; een natuur die beleefd en gebruikt kan worden, kan profiteren van (economische) ontwikkelingen en rijk is aan plant- en diersoorten (biodiversiteit).

#### **Uitwerking natuurbeleid**

Samen met partners werken wij het geschetste natuurbeleid nader uit. Het gaat om het concretiseren van doelen en het bedenken van een gezamenlijke aanpak voor realisatie en uitvoering. Hiervoor benutten we de bestaande samenwerking in 'Samen werkt beter'.

### **Beleidsvrijheid beperkt**

Provincies hebben bij de PAS weinig beleidsruimte. Zij geven in feite uitvoering aan het landelijke PAS-programma. Wel hebben zij de mogelijkheid om ten aanzien van de ontwikkelingsruimte provinciaal beleid vast te stellen waarin spelregels over de toedeling worden vastgelegd. Naast de algemene beleidsregels waarover tussen de twaalf provincies afstemming heeft plaats gevonden, kunnen er eigen specifieke beleidsregels per provincie worden opgesteld.

### **Algemene beleidsregels**

1. Aan een project of andere handeling wordt bij een toestemmingsbesluit niet meer dan 3 mol stikstof per hectare per jaar aan ontwikkelingsruimte toegedeeld per PAS-programmaperiode. In Zeeland is voor een aantal gebieden een maximale waarde van 1,5 mol per hectare per jaar opgenomen en in Zuid-Limburg kan onder voorwaarden 5 mol per hectare per jaar extra worden toegedeeld.
2. Het project of de andere handeling waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld dient binnen twee jaar te zijn gerealiseerd respectievelijk te zijn verricht. Na twee jaar kunnen GS het door hen hiervoor vastgestelde toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) intrekken of wijzigen.
3. Voor de toedeling van ontwikkelingsruimte in de categorie vrije ontwikkelingsruimte geldt de volgorde van ontvangst van de volledige en ontvankelijke aanvraag voor een toestemmingsbesluit.
4. GS kunnen de eerste drie algemene beleidsregels buiten toepassing laten of daarvan afwijken, als onverkorte toepassing ervan voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met deze beleidsregel te dienen doelen.

Doel van de algemene beleidsregels is de toedeling van ontwikkelingsruimte eenvoudig en eerlijk uit te voeren en om te voorkomen dat enkele aanvragers in één keer de beschikbare ontwikkelingsruimte verbruiken. Daarnaast is het voorkomen van ongelijkheid tussen provincies een belangrijk argument geweest om te komen tot algemene beleidsregels.

### Specifieke regels

GS van Overijssel hebben (net als de meeste andere provincies) bewust geen specifieke beleidsregels toegevoegd aan de algemene regels, om de regeling zo uniform mogelijk te houden. Met ingang van 1 januari 2017 moeten agrariërs qua huisvestingsysteem voldoen aan het (landelijke) besluit emissiearme huisvesting. Deze extra regel heeft een vergunning-technische achtergrond. Bedrijven die willen uitbreiden moeten namelijk ook bij de gemeente een vergunning aanvragen, de gemeente kan hierbij eisen stellen aan het huisvestingsysteem. Om te voorkomen dat ontwikkelingsruimte niet benut kan worden omdat de huisvesting niet aan het besluit emissiearme huisvesting voldoet, hebben GS het voldoen aan het besluit emissiearme huisvesting als voorwaarde opgenomen om voor ontwikkelingsruimte in aanmerking te kunnen komen.

### Samen werkt beter

Met het akkoord 'Samen werkt beter' van 29 mei 2013 hebben 15 betrokken partijen<sup>26</sup> een Akkoord gesloten om samen te gaan werken aan een toekomstbestendige koers voor economie en ecologie in Overijssel. Daarvoor werd een Uitvoeringsagenda opgesteld en uitgevoerd. De ontwikkelopgave Natura 2000 inclusief PAS maakte onderdeel uit van het Akkoord. De provincie Overijssel heeft de in het Akkoord gemaakte afspraken overgenomen in het provinciale beleid bij de actualisatie van de Omgevingsvisie in 2013.

### PAS-gebieden

In Overijssel liggen 21 PAS-gebieden. De gebieden zijn, voorzien van de nummering die landelijk wordt gehanteerd, in onderstaande tabel opgenomen. De nummering komt terug in de kaart die na de tabel volgt.

**Tabel 2:** PAS gebieden Overijssel

Nummer	PAS-gebieden Overijssel
34	Weerribben
35	De Wieden
36	Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht
37	Olde Maten & Veerslootlanden
38	Rijntakken
39	Vecht- en Beneden Reggegebied
40	Engbertsdijksvenen
41	Boetelerveld
42	Sallandse Heuvelrug
43	Wierdense Veld
44	Borkeld
45	Springendal & Dal van de Mosbeek
46	Bergvennen & Brecklenkampse Veld
47	Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek

<sup>26</sup> <http://www.overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter/partners/>

48	Lemselermaten
49	Dinkelland
50	Landgoederen Oldenzaal
51	Lonnekermeer
53	Buurserzand & Haaksbergerveen
54	Witte Veen
55	Aamsveen

Bron: <http://pas.natura2000.nl/pages/kaart-pas-gebieden.aspx>

**Figuur 5: Overijsselse PAS gebieden**



Bron: <http://pas.natura2000.nl/pages/kaart-pas-gebieden.aspx> (uitsnede Overijssel door Rekenkamer Oost-Nederland)

24

PAS

Omdat de provincie Gelderland voortouwnemer is voor het gebied de Rijntakken, is de aanduiding ervan terug te vinden in Gelderland. Dit gebied blijft in deze rapportage verder buiten beschouwing.

### PAS versus salderen

Geïnterviewden uit zowel de agrarische hoek als betrokken bij natuurorganisaties geven aan dat het in Overijssel ook in het oude systeem mogelijk was om uit te breiden. Vooral door de groei te koppelen aan afname van de stikstofdepositie elders (het zogenaamde salderen) of door geen toename van de depositie te veroorzaken. Vanuit de agrarische sector is aangegeven dat salderen als nadeel had dat middelen (voor het overnemen van rechten) de sector uitgingen. Dat gebeurt met de PAS niet. Voor natuur- en milieuorganisaties bood salderen de mogelijkheid om - richting achterban - inzichtelijk te maken dat uitbreiding op plek x mogelijk is omdat boer y stopt. Voor de vergunningverlening binnen de PAS wordt gebruik gemaakt van AERIUS en dit wordt als een 'black box' ervaren.



## 2.5.1 Financiën

In deze deelparagraaf gaan we in op de financiën rondom de PAS bij de provincie Overijssel. Hiervoor hebben we gekeken naar Statenvoorstellen waar de kosten en dekking van de PAS aan bod komen en naar hoe de PAS financieel terugkomt in de meest recente begroting (2017) en jaarrekening (2016).

### Kosten en dekking EHS, incl. Natura 2000 en PAS

Duidelijk is dat de PAS sterk samenhangt met het natuurbeleid (Natura 2000, EHS). Wat betreft de provinciale financiën voor de PAS zien we dan ook dat GS geen separaat dekkingsvoorstel aan PS hebben voorgelegd, maar bredere voorstellen over de EHS inclusief Natura 2000 en PAS<sup>27</sup>.

GS ramen de kosten van EHS/Natura 2000/PAS in totaal op € 726,9 mln. waarvan:

- € 544,8 mln. voor de periode tot en met 2021 en
- € 182,1 mln. voor na 2021.

Dit is exclusief de risico's die GS op € 62,9 mln. schatten.<sup>28</sup>

De opgave wordt gedekt door financiële middelen van het Rijk<sup>29</sup> en de provincie, POP-bijdragen<sup>30</sup> en de opbrengsten voortkomende uit de verkoop van gronden en gebouwen<sup>31</sup>. Deze middelen worden ondergebracht in de uitvoeringsreserve EHS (later in deze deelparagraaf meer hierover). Voor de provincie Overijssel gaat het voor de periode tot en met 2021 om € 333,3 mln. aan eigen provinciale middelen, exclusief POP en Grond voor Grond.<sup>32</sup>

### Financiën PAS in begroting en jaarverslag

De financiële consequenties van Statenvoorstellen worden verwerkt in begrotingen, waar de jaarverslagen weer op terugkijken. Om een actueel beeld te geven hebben we gekeken naar de meest recente begroting (2017) en jaarrekening (2016).

### Prestaties

De PAS valt onder kerntaak 3: Vitaal platteland. In de jaarrekening 2016 en begroting 2017 staat één prestatie waarin de PAS expliciet wordt genoemd: prestatie 3.2.2 'Optimalisatie PAS'. De PAS is sinds 2015 in werking en deze prestatie (gehanteerd sinds 2016) heeft betrekking op het verbeteren van de uitvoering en het systeem. Een aantal

<sup>27</sup> Het gaat bijvoorbeeld om de Statenvoorstellen PS2013-412 Samen verder met de EHS, PS2013-761 Decentralisatie natuurbeleid en PS2014-62 Uitvoeringsreserve EHS.

<sup>28</sup> Statenvoorstel PS2014-62 Uitvoeringsreserve EHS, p. 5.

<sup>29</sup> Het gaat in totaal om €278,0 mln. voor de periode tot en met 2021. Dit betreft het aandeel voor de provincie Overijssel van de middelen die beschikbaar zijn gesteld met het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact/hoofdlijnennotitie. Ook heeft het ministerie van I&M middelen beschikbaar gesteld voor hydrologische maatregelen.

<sup>30</sup> Tussen Rijk en provincies is afgesproken dat er op het agrarisch natuurbeheer en de nieuwe regeling voor ganzen 50% cofinanciering komt vanuit het nieuwe POP3. Dit plattelandsontwikkelingsprogramma is het derde Europese subsidieprogramma voor het ontwikkelen, verduurzamen en innoveren van de agrarische sector in Nederland. POP3 loopt van 2014 tot en met 2020.

<sup>31</sup> Het Rijk hanteert voor een belangrijk deel van de dekking van de ontwikkelopgave van provincies het grond-voor-grondprincipe. Dit betekent dat de provincies vanaf 2011 voor de ontwikkelopgave grond ter beschikking gesteld krijgen. Hierover zijn in het bestuursovereenkomst grond nadere afspraken gemaakt.

<sup>32</sup> Statenvoorstel PS2013-761 Decentralisatie natuurbeleid, p. 6 en Statenvoorstel PS2014-62 Uitvoeringsreserve EHS, p. 3. De totale beschikbare middelen liggen op € 733,4 mln. voor de periode tot en met 2021 en € 51,6 voor de periode na 2021, wat gezamenlijk komt op een bedrag van € 785,0 aan beschikbare middelen voor de EHS/Natura 2000/PAS.

andere prestaties hebben een duidelijke link met de PAS maar gaan over meer. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de prestaties gericht op Natura 2000-gebieden (prestaties 3.2.1 en 8.1.2) en de prestatie gericht op vergunningverlening en handhaving (prestatie 3.1.1). Ook is er een prestatie gericht op monitorings- en evaluatieactiviteiten bij natuur (prestatie 3.5.6).

De sterke samenhang van de PAS met het natuurbeleid (Natura 2000, EHS) komt dus tot uitdrukking in de prestaties in de provinciale begroting en jaarrekening.

#### *Uitvoeringsreserve EHS*

In 2012 besloten PS tot de instelling van een bestemmingsreserve EHS<sup>33</sup>. Deze is in 2013 omgevormd tot een uitvoeringsreserve EHS<sup>34</sup>. Hierin zijn/worden alle beschikbare middelen (de eerdergenoemde rijksbijdragen, opbrengst grond-voor-grond, provinciale middelen) ondergebracht voor de realisatie van de gehele EHS, inclusief de ontwikkelopgave Natura 2000/PAS en het natuurbeheer<sup>35</sup>. GS gaven als reden dat het bundelen van de beschikbare middelen voor realisatie en beheer in één geldstroom de beste waarborg is voor de effectieve inzet van deze middelen<sup>36</sup>. De onttrekkingen uit deze reserve<sup>37</sup> geven een beeld van de financiële middelen die zijn besteed aan de EHS in zijn geheel.

#### *Jaarverslag ontwikkelopgave EHS/Natura 2000*

GS presenteren jaarlijks, het 'jaarverslag ontwikkelopgave EHS/Natura 2000', als bijlage bij het provinciale jaarverslag. Wat betreft de financiën staat hierin hoeveel van de middelen voor de ontwikkelopgave uitgegeven zijn (zowel cumulatief als in betreffend jaar). Dit wordt uitgesplitst naar verschillende onderdelen, zoals verwerving. Het gaat hier om de bestede financiële middelen voor de PAS en niet-PAS ontwikkelopgave gezamenlijk.

In tabel 3 is weergegeven hoeveel van de financiële middelen voor de ontwikkelopgave (PAS en niet-PAS) tot nu toe zijn besteed. De raming van de benodigde middelen is opgenomen in de eerste kolom. In de jaarverslagen ontwikkelingsopgave EHS/Natura 2000 staat niet op welke periode deze raming betrekking heeft. Uit het Statenvoorstel waar de raming uit komt, wordt duidelijk dat deze raming de periode 2014 t/m 2021 en de periode na 2021 betreft.

<sup>33</sup> Via besluit PS/2012/275.3,5

<sup>34</sup> PS/2013/412.0,3

<sup>35</sup> Provincie Overijssel. Begroting 2017. Onderdeel Financiën > Reserves, voorzieningen en doeluitkeringen.

<sup>36</sup> PS/2013/412 Samen verder aan de slag met de EHS, p. 10.

<sup>37</sup> In de begroting en jaarverslag is informatie hierover te vinden waar het gaat over het eigen vermogen van de provincie.

**Tabel 3** Realisatie geraamde middelen ontwikkelingsopgave EHS

Raming	Raming (PS/2014/62)	Cumulatieve realisatie 2014/2015	Cumulatieve realisatie 2014-2016
Projecten Ontwikkelingsopgave	383,3	6,8	33,7
Projecten verbetervoorstellen	22,7	1,1	5,4
Indexatie	64,4	-	-
<b>Totaal kosten</b>	<b>470,4</b>	<b>7,9</b>	<b>39,1</b>
Risicovoorziening	40,1	-	-
<b>Totaal kosten incl. risico's</b>	<b>510,5</b>	<b>7,9</b>	<b>39,1</b>

Bron: Jaarverslag Ontwikkelingsopgave EHS/Natura 2000 2015 en 2016.

## 2.5.2 Informatievoorziening aan PS

### Norm

- PS worden door GS voorzien van tijdige, actuele en volledige informatie over de uitvoering van de PAS.

### Bevindingen

- PS zijn geïnformeerd over Natura 2000/EHS inclusief PAS, niet zozeer specifiek over de PAS
- De informatie is verstrekt via Statenbrieven/voorstellen en de P&C-cyclus, waarin indicatoren over Natura 2000 zijn opgenomen
- Daarnaast zijn PS geïnformeerd over de PAS via werkbezoeken
- PS zijn geïnformeerd over de voortgang in het proces en de daarvoor benodigde besluiten, nog niet specifiek over de omvang en benutting van de depositieruimte
- PS zijn geïnformeerd over de voortgang per gebied in het jaarverslag EHS/Natura2000 en via een overzicht in jaarverslag en begroting. De indicatoren om de voortgang te volgen maken een vergelijking in de tijd niet mogelijk en zijn volgens GS dan ook voor verbetering vatbaar
- PS zijn voornamelijk niet geïnformeerd over de landelijke monitoringsrapportage PAS

27

PAS

In dit onderzoek ligt de focus op de verdeling van de beschikbare depositieruimte (waaronder de ontwikkelingsruimte) en de borging van de herstelmaatregelen. Voor deze twee componenten - depositieruimte en herstelmaatregelen - hebben we gekeken in hoeverre PS geïnformeerd zijn over de voortgang. We keken hiervoor zowel naar Statenvoorstellen en -brieven als naar P&C-documenten sinds de start van de PAS. Daarnaast zijn PS geïnformeerd via werkbezoeken, deze komen later in deze paragraaf aan de orde.

### Informatievoorziening via P&C-documenten

In de voorgaande deelparagraaf over financiën is al beschreven welke prestaties in de begroting en jaarrekening betrekking hebben op de PAS. In de toelichting op deze prestaties is geen informatie opgenomen over de omvang van de ontwikkelruimte die reeds uitgegeven is en hoeveel herstelmaatregelen al gerealiseerd zijn.

Wel is in de toelichting soms informatie opgenomen over de voortgang van de beheerplannen. Het aantal vastgestelde en aangepaste Natura 2000-beheerplan is één van de indicatoren die iets zeggen over de voortgang van de maatregelen.

De tweede indicator die interessant is in relatie tot de voortgang van de maatregelen is de indicator 'voortgang (interne) maatregelen binnen bestaande natuur' dan wel 'voortgang (externe) maatregelen buiten bestaande natuur'. Interne maatregelen zijn inrichtingsmaatregelen binnen Natura 2000-gebieden gericht op het herstel van de habitattypen (bv. plaggen, herinrichting beken, verhogen waterpeil) en externe maatregelen zijn herstelmaatregelen buiten het natuurgebied (bv. vernatting, beperking bemestingseffecten). Het gaat hier om maatregelen die nodig zijn in het kader van de EHS/Natura 2000, niet alleen om maatregelen. De voortgang wordt uitgedrukt in een percentage.

In eerste instantie wordt de voortgang van de interne en externe maatregelen berekend per gebied. De informatie per gebied (met een verdere uitsplitsing) is te vinden in het eerdergenoemde Jaarverslag Ontwikkelopgave EHS/Natura 2000. De voortgangpercentages worden berekend uit een procesvoortgang: 0% betekent 'geen actie', 50% 'grond beschikbaar' en 100% 'perceel ingericht/gerealiseerd' en gewogen voor oppervlaktes. In het provinciale jaarverslag staat een totaal over alle gebieden. Deze wordt weergegeven in tabel 4.

**Tabel 4** Voortgang interne en externe maatregelen (% cumulatief)

Indicator		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Voortgang (interne) maatregelen binnen bestaande natuur	Streefwaarde					40%	45% (JV16)	60% (JV16)	75% (JV16)	
	Gerealiseerde waarde			25%	57%	63%*	70% (B17)	75% (B17)	80% (B17)	85% (B17)
Voortgang (externe) maatregelen buiten bestaande natuur	Streefwaarde					30%	40% (JV16)	55% (JV16)	75% (JV16)	
	Gerealiseerde waarde			15%	13%	11%*	30% (B17)	50% (B17)	60% (B17)	70% (B17)

\*per 17 mei 2016

Bron: Jaarverslag 2016 en Begroting 2017 provincie Overijssel.

GS geven aan dat er door de tijd heen geen goede vergelijking te maken is tussen de percentages, omdat oppervlaktes regelmatig wijzigen (en er wordt gewogen voor oppervlakte). Daarom wordt voor de komende begroting bekeken of er voor andere indicatoren gekozen kan worden.<sup>38</sup> Inhoudelijk valt op dat:

- de gerealiseerde waarde voor de voortgang van interne maatregelen boven de streefwaarde ligt en die van externe maatregelen onder de streefwaarde. GS geven aan dat het realiseren van externe maatregelen complexer en tijdrovender is. Dit komt doordat de gronden waar deze maatregelen op gerealiseerd moeten worden vaak eigendom zijn agrarische ondernemers en andere particulieren. Die gronden moeten eerst beschikbaar komen voordat maatregelen kunnen worden gerealiseerd.<sup>39</sup>
- de streefwaarden voor beide indicatoren in de begroting 2017 zijn bijgesteld. Voor de voortgang van interne maatregelen is deze naar boven bijgesteld en voor de externe maatregelen naar beneden.

### Informatievoorziening via Statenvoorstellen en -brieven

Behalve naar P&C-documenten, hebben we tevens gekeken naar de informatievoorziening over de PAS via Statenvoorstellen en -brieven. Tabel 5 laat zien dat GS diverse Statenvoorstellen en -brieven hebben gestuurd die gaan over / raken aan de PAS.

**Tabel 5:** *Informatievoorziening PS Overijssel over herstelmaatregelen en depositieruimte vanaf 1 juli 2015 via Statenbrieven en -voorstellen*

Document	Aandacht voor herstelmaatregelen en depositieruimte
<b>PS2015-370</b> Statenbrief Instemming met PAS	PS geïnformeerd over (instemmingsbesluit PAS en) beleidsregels toedeling ontwikkelingsruimte PAS.
<b>PS2015-555</b> Statenbrief Inwerkingtreding PAS	PS geïnformeerd over interprovinciaal afgestemde beleidsregels toedeling ontwikkelingsruimte in het kader van de PAS en tijdelijke beleidsregel emissiearme stallen in het kader van de PAS.
<b>PS2015-826</b> Statenbrief Voortgangsrapportage natuur	In de landelijke voortgangsrapportage wordt over provincie Overijssel gemeld dat eind 2014 de partners van Samen Werkt Beter via een borgingsovereenkomst zijn overeengekomen dat ze de maatregelen tijdig uitvoeren.
<b>PS2016-288</b> Statenbrief Vaststelling Natura 2000-beheerplannen Witte Veen, Lonnekermeer en Boetelerveld	Medegedeeld voor welke drie gebieden beheerplannen zijn vastgesteld en gepubliceerd en voor welke zeven gebieden ontwerp-beheerplannen worden opgesteld. De drie gebieden zijn opgenomen in de PAS wat betekent dat in de beheerplannen ook PAS-maatregelen staan.

<sup>38</sup> Begroting 2017. Indicatoren 8.1.a Voorgang (interne) maatregelen voor bestaande natuur (onder 'achtergrondinformatie').

<sup>39</sup> Begroting 2018. Indicatoren 8.1.b Voorgang (externe) maatregelen buiten bestaande natuur (onder 'omschrijving').

<b>PS2016-899 Statenvoorstel</b> Provinciale coördinatie- verordening Ontwikkelopgave EHS/Natura 2000	PS worden gevraagd een coördinatieverordening vast te stellen waarmee de coördinatie van de benodigde besluiten voor de gehele Ontwikkelopgave EHS/Natura 2000 (incl. PAS) georganiseerd kan worden.
<b>PS2016-913 Statenvoorstel</b> Ruimtelijke planvorming ontwikkelopgave EHS	PS geïnformeerd over de voorbereiding van provinciale inpassingsplannen (en gemeentelijke bestemmingsplannen).
<b>PS2017-194 Aanbieding</b> Voortgangsrapportage Natuur en Evaluatie Natuurpact	In de tweede landelijke voortgangsrapportage natuur wordt genoemd dat in 2017 de eerste monitoringsrapportage PAS wordt opgesteld.

*Bron: Inventarisatie Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Stateninformatiesysteem van de provincie Overijssel.*

Tabel 5 laat zien dat PS zijn geïnformeerd over de landelijke voortgangsrapportage natuur<sup>40</sup>. In deze jaarlijkse rapportage staat bijvoorbeeld informatie over hoeveel hectare grond van het natuur-netwerk verworven, ingericht en in beheer is. PS zijn niet geïnformeerd over de landelijke monitoringsrapportage die specifiek over de PAS gaat. Deze monitor komt aan bod in paragraaf 3.3.

Een inhoudelijke analyse van de documenten (zie bovenstaande tabel, rechterkolom) wijst uit dat PS met name geïnformeerd zijn over de voortgang in het proces en de daarvoor benodigde besluiten. Het gaat voornamelijk niet om concrete informatie over hoeveel van de herstelmaatregelen gerealiseerd zijn dan wel hoeveel van de depositieruimte uitgegeven is / nog 'over' is.

#### **Werkbezoeken en website**

Tweemaal per jaar wordt er een werkbezoek Natura 2000/PAS voor Provinciale Staten georganiseerd. Een overzicht:

- 2014 Landgoederen Oldenzaal
- 2015 Dinkelland en Engbertsdijksvenen
- 2016 Boetelerveld, Wieden en Weerribben
- 2017 Springendal & Dal van de Mosbeek en Sallandse Heuvelrug

De provincie plaatste in 2016 op haar website voor het onderwerp Natuur & Landschap actualiteiten / nieuwsberichten. Die zijn algemeen beschikbaar, ook voor Statenleden.

Sommige raakten aan de PAS, bijvoorbeeld:

- 19 juli 2016 - Het Programma Aanpak Stikstof (PAS): een jaar na invoering
- 19 juli 2016 – Natura 2000-beheerplannen in 2016 vastgesteld
- 20 april 2016 - Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) werkt
- 20 april 2016 - Planuitwerking Natura 2000/EHS/PAS in volle gang

In 2017 zijn voornamelijk geen nieuwe berichten geplaatst.

<sup>40</sup> Zie *Statenbrief PS/2015/826 Voortgangsrapportage natuur en Statenbrief PS/2017/194 Aanbieding 'Tweede voortgangsrapportage natuur' en 'Lerende evaluatie Natuurpact'*

## 3 Herstelmaatregelen

*In dit hoofdstuk staan de herstelmaatregelen centraal. Naast een toelichting op de achtergrond van herstelmaatregelen, brengen we in beeld op welke wijze de tijdige realisatie wordt bewaakt en gaan we in op de stand van zaken.*

### 3.1 Achtergrond van de herstelmaatregelen

In paragraaf 2.3.2 is al ingegaan op de herstelmaatregelen. De belangrijkste punten worden hier kort herhaald. In Overijssel zijn 21 van de 24 Natura 2000-gebieden stikstofgevoelig<sup>41</sup>. In het kader van de PAS is voor ieder van deze Natura 2000 gebieden een gebiedsanalyse uitgevoerd waarin is aangegeven welke herstelmaatregelen moeten worden genomen om de natuurkwaliteit in stand te houden. De herstelmaatregelen zijn opgenomen in beheerplannen.

#### **Aanpassingen in de herstelmaatregelen**

Met de jaarlijkse herzieningen van de PAS kan het voorkomen dat er aanvullende herstelmaatregelen genomen moeten worden. Dat komt voort uit nieuwe informatie over stikstofdeposities van het RIVM en door berekeningen in AERIUS. In Overijssel heeft dit tot nu toe in enkele gevallen tot extra maatregelen geleid. Daarnaast kan de herziening worden gebruikt om kleinere wijzigingen in de analyse door te voeren, waarbij voorwaarde is dat het ecologisch effect van de maatregel gelijk blijft. Die wijzigingen komen voort uit de nadere uitwerking van de maatregelen.

---

<sup>41</sup> Waarvan het PAS-gebied Rijntakken bestaat uit 5 Natura 2000-gebieden.

## 3.2 Borging tijdige uitvoering herstelmaatregelen

### Norm

- GS hebben de tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen geborgd.

### Bevindingen

- GS hebben overeenkomsten en contracten gesloten met partners ten aanzien van de uitvoering van de herstelmaatregelen.
- GS hebben, naast de landelijke subsidieregeling, voor de financiering van de herstelmaatregelen een eigen subsidieregeling ingesteld. Anders dan de landelijke regeling voorziet de Overijsselse regeling ook in een vergoeding voor de planuitwerkingsfase.
- GS werken door middel van gebiedsprocessen aan draagvlak en medewerking.
- GS hebben stappen gezet om – mocht dat nodig zijn – medewerking af te dwingen.
- Partners geven aan duidelijke sturing van de provincie te ervaren op het tijdig uitvoeren van herstelmaatregelen.

### Gebiedsanalyses

Voor de Natura 2000-gebieden met een PAS status zijn gebiedsanalyses opgesteld door externe bureaus in opdracht van de provincie (2013-2015), waarbinnen herstelmaatregelen zijn opgenomen. Inmiddels is er sprake van een derde versie van de gebiedsanalyses. Er kunnen verschillende redenen zijn voor aanpassing, bijvoorbeeld wanneer men aan de slag gaat met de gebieden en het habitatype er -bij nader inzien- niet blijkt te zijn, omdat herberekening binnen AERIUS tot aanpassing van de ontwikkelingsruimte leidt, of als voorgenomen maatregelen niet effectief blijken te zijn. Een deel van de maatregelen zijn onderzoeksmaatregelen. Uitkomsten van het onderzoek werken door, bijvoorbeeld in de begrenzing. Resultaten zijn aanleiding en vormen input voor nieuwe analyses. In enkele gevallen ontstaat discussie tussen gebiedspartners over de herstelmaatregelen. Zij krijgen via de gebiedsprocessen de ruimte om hun visie te onderbouwen. Vaak gaat het daarbij om agrarische belangen in relatie tot de herstelmaatregel. Als sprake is van een overtuigend bewijs, kan het leiden tot een omwisselbesluit – waarbij de maatregel uit de gebiedsanalyse wordt aangepast.

### Vorbereiding

Voordat tot de uitvoering van herstelmaatregelen over kan worden gegaan, is voorbereidingstijd nodig. Tijd waarin de maatregelen op detailniveau worden uitgewerkt en waarin de verwachte gevolgen van de maatregelen in kaart worden gebracht. Tijd om over de gronden te kunnen beschikken waar maatregelen uitgevoerd zullen moeten worden. Tijd om met partners af te stemmen opdat in één gebied maatregelen gecombineerd uitgevoerd kunnen worden. GS gaan ervan uit dat de maatregelen in de laatste twee jaar van de PAS-periode uitgevoerd kunnen worden. Dat betekent dat de voorbereidingstijd loopt tot uiterlijk 1 juli 2019. Wat echter al gedaan kan worden, wordt nu al opgepakt.



In de evaluatie van het PBL 'Het natuurbeleid ingekaderd' is ten aanzien van de herstelmaatregelen het volgende opgenomen. 'Een belangrijk deel van de herstelmaatregelen moet al in het eerste tijdvak (dus voor 15 juli 2021) zijn genomen. Lukt dat niet, dan lopen de provincies het risico dat de ontwikkelingsruimte in gevaar komt omdat het toegezegde natuurherstel uitblijft. Vandaar dat de provincies voortvarend aan de slag zijn gegaan met de realisatie. Daartoe dienen ze de herstelmaatregelen vast te leggen in de beheerplannen van de betreffende PAS-gebieden. Daar is nadere uitwerking voor nodig, omdat de gebiedsanalyses relatief abstracte maatregelen bevatten'.

### Overeenkomsten, afspraken en contracten

De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de herstelmaatregelen. De maatregelen vinden enerzijds plaats binnen de Natura 2000-gebieden, maar ook in het aangrenzende gebied, dat veelal een agrarische bestemming heeft (bufferzones). De Terreinbeherende Organisaties (TBO) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen op de eigen terreinen. Met de TBO's en waterschappen is een borgingsovereenkomst afgesloten om zeker te zijn van de uitvoering van de maatregelen en met de financiële verplichting daarvoor van de provincie. Overijssel was een van de eerste die deze overeenkomsten heeft afgesloten. De TBO's hebben voor alle gebieden een Beheerplan opgesteld, waar binnen duidelijk wordt gemaakt op welke wijze duurzaam herstel en beheer plaatsvindt.

Bij het nemen van maatregelen buiten de terreinen van de TBO's heeft de provincie afspraken gemaakt/contracten gesloten over de planvorming en uitvoering van de herstelmaatregelen in het kader van Samen werkt beter. In ieder gebied neemt een 'Bestuurlijke trekker' (vanuit waterschap, terreinbeherende organisatie, LTO, gemeenten of provincie) de regie over de planvorming en realisering. In deze gebieden zijn gebiedsprocessen opgezet, gericht op het verkrijgen van afstemming en acceptatie tussen de partners en grondgebruikers bij de voorbereiding van de uitvoering van de maatregelen uit de gebiedsanalyses.

Naast de landelijke subsidieregeling Kwaliteitsimpuls natuur en landschap (SKNL) kunnen partners gebruik maken van het Uitvoeringsbesluit Subsidies Overijssel 9.1; uitvoering ontwikkelopgave EHS/Natura 2000. De Overijsselse regeling voorziet, anders dan SKNL, ook in subsidie voor de planuitwerkingsfase.

In interviews hebben partners laten weten dat zij van mening zijn dat de provincie op een goede manier zorg draagt voor de tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen. Op papier zijn de afspraken geborgd en de provincie laat er geen misverstand over bestaan dat er een harde deadline is.

### Inrichtingsplannen

Bij het concretiseren van de uitvoering van de herstelmaatregelen wordt afgedaald naar het perceel niveau en wordt met de eigenaar van elk perceel gesproken over inrichtingsmaatregelen. Dit is de stap van beheerplan naar inrichtingsplan. Het uitwerken van maatregelen is een intensief proces dat zorgvuldig moet gebeuren, ook

vanwege de gevolgen van maatregelen voor de grondeigenaren. De provincie helpt agrariërs die gevolgen ondervinden van de maatregelen, door bijvoorbeeld een verplaatsing of door schadevergoeding aan te bieden. De planuitwerking naar een inrichtingsplan is, zo is door ambtelijk betrokkenen in een interview in de zomer van 2017 aangegeven, voor 3 gebieden gereed, aan inrichtingsplannen voor andere gebieden wordt nog hard gewerkt.

### Grondverwerving

Alle provincies, zo ook Overijssel, willen in principe op vrijwillige basis grond beschikbaar krijgen om de herstelmaatregelen te kunnen uitvoeren<sup>42</sup>. Op die manier willen provincies zoveel mogelijk medewerking van lokale grondeigenaren krijgen. Ook kunnen agrariërs zelf herstelmaatregelen realiseren. In interviews kwam naar voren dat dit echter slechts in beperkte mate zal voorkomen, aangezien veruit de meest agrariërs hier geen interesse in hebben. In die gevallen zal er dus verworven moeten worden. Dit kan door grondruil of minnelijke verwerving, maar uiteindelijk kan ook onvrijwillige onteigening nodig zijn. Dit zal naar verwachting van respondenten en het PBL<sup>43</sup> slechts in enkele gevallen plaats vinden.

In september 2016 stemden GS in met het voorstel om voor 16 gebieden<sup>44</sup> een inpassingsplan te maken. De maatregelen maken dat in sommige gebieden een functie- of gebruikwijziging in het gebied aan de orde is, daarvoor is een wijziging van het bestemmingsplan nodig. In samenwerking met gemeenten en gebiedspartners is er voor gekozen om een inpassingsplan te maken. Voordeel daarvan (ten opzichte van het wijzigingen van een bestemmingsplan) is dat een inpassingsplan grensoverschrijdend is en er per gebied kan worden volstaan met één plan, in plaats van een plan per bij het gebied betrokken gemeente. Het aanpassen van de ruimtelijke plannen is ook nodig om een grondslag te hebben om indien nodig te kunnen onteigenen. Het is een proces met een lange doorlooptijd dat zorgvuldig doorlopen dient te worden. Daar moest dus snel mee begonnen worden om de maatregelen voor het einde van de eerste PAS-periode af te kunnen ronden.

### Schadevergoeding

Bij de herstelmaatregelen kan schadebepaling en schadeafhandeling een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld maatregelen als vernatting van een perceel of de beperking ten aanzien van het gebruik van meststoffen kunnen leiden tot een waardevermindering van het perceel en soms ook van gebouwen. Bij de uitwerking in inrichtingsplannen wordt te verwachten schade inzichtelijk. Doordat veel maatregelen nog moeten worden doorgevoerd is er nog geen zicht op de omvang van de schade.

<sup>42</sup> PBL, Fontein, R.J. et al. (2017). *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact*, PBL-publicatie 2667, Den Haag.

<sup>43</sup> PBL, Fontein, R.J. et al. (2017). *Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact*, PBL-publicatie 2667, Den Haag.

<sup>44</sup> *Achter de Voort, Agelerbroek en Voltherbroek • Bergvennen en Brecklenkampse Veld • Boetelerveld • Buurserzand-Haaksbergerveen • Dinkelland > Dinkeldal • Dinkelland > Punthuizen-Stroothuizen • Landgoederen Oldenzaal • Lemselermaten • Lonnekermeer • Sallandse Heuvelrug > Oost • Sallandse Heuvelrug > West • Springendal en Dal van de Mosbeek • Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht • Wieden • Weerribben • Witte Veen*

### 3.3 Monitoring en stand van zaken

#### Norm

- GS hebben zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de herstelmaatregelen

#### Bevindingen

- De voortgang van de herstelmaatregelen voor de PAS-gebieden wordt bijgehouden door de manager programmabeheersing.
- De monitoring wordt gebruikt om de voortgang te bewaken en als input voor het jaarverslag.
- Sinds een half jaar genereert en gebruikt de provincie Overijssel eveneens kaartmateriaal om de voortgang te monitoren.
- Overijssel levert gegevens aan voor de landelijke monitoring.
- Er worden 8 logisch op elkaar volgende stappen onderscheiden om de uitvoering te monitoren. Niet alle stappen zijn voor elke maatregel relevant.
- Uit de gegevens van de landelijke monitor blijkt voortgang in de uitvoering van de maatregelen, tegelijkertijd wordt duidelijk dat er nog veel werk te verzetten is.
- In 4 Overijsselse gebieden staat de tijdige afronding van de maatregelen onder druk.
- Provincie en partners gaan er vanuit dat de maatregelen tijdig zullen zijn gerealiseerd.

35

PAS

#### Provinciale monitoring

De provincie heeft aan alle gebieden een gebiedsadviseur gekoppeld, die vinger aan de pols houdt als het gaat om de voortgang. Voor vier gebieden is de provincie zelf verantwoordelijk en levert zowel de projectleider, de projectsecretaris als een gebiedsadviseur. Een projectcoördinator houdt hierover het overzicht. Voor de andere gebieden zijn andere partijen verantwoordelijk als gebiedstrekker. De provincie is eindverantwoordelijk. Driemaal per jaar vindt er overleg plaats tussen de manager programmabeheersing, de programmaleiders, de projectleiders en de gebiedsadviseurs. De monitoring in Overijssel wordt gebruikt om de voortgang te bewaken, daarnaast wordt de monitoring gebruikt voor het maken van het eerder genoemde jaarverslag.

Sinds begin 2017 maakt de provincie Overijssel kaarten waarmee de nog beschikbare ruimte voor vergunningen, meldingen en prioritaire projecten kan worden gemonitord op hexagoon niveau. Ten opzichte van de monitor-functie in AERIUS heeft de eigen monitor het voordeel dat hierin ook andere ruimtelijke data kunnen worden betrokken.

Om het proces zo soepel mogelijk te laten lopen organiseert de provincie diverse bijeenkomsten, zoals themabijeenkomsten, projectleidersbijeenkomsten en er is bestuurlijk overleg bij de gebieden. Geïnterviewden geven aan dat het tijdsaspect bij de PAS van groot belang is. De herstelmaatregelen moeten binnen de 6 jaar zijn uitgevoerd. Als er ergens vertraging wordt opgelopen moet er daarna ook versnelling zijn.

## Landelijke PAS-monitor

GS leveren jaarlijks informatie aan voor de landelijke PAS-monitor. De landelijk PAS-monitoring Natuur kent verschillende onderdelen<sup>45</sup>:

1. Meten van (trends van) areaal en van kwaliteit stikstofgevoelige natuur in PAS-gebieden. De gedurende een tijdvak (van zes jaar) van het programma verzamelde informatie over natuurkwaliteit en omvang is een belangrijke parameter voor het onderbouwen van de behoud- en hersteldoelstelling voor de Natura 2000-gebieden. Deze informatie wordt in het zesde jaar van het tijdvak van het PAS gebruikt voor de evaluatie van de herstelstrategieën op landelijk niveau en voor de afzonderlijke PAS-gebiedsanalyses.
2. Visuele inspectie – veldbezoek. Een jaarlijks veldbezoek van de beheerder en het verantwoordelijk bestuursorgaan aan veldlocaties die op basis van beschikbare monitoringsinformatie en expertise representatief zijn bevonden.
3. Monitoring van de voortgang van de uitvoering van ecologische herstelmaatregelen vindt jaarlijks plaats.
4. Monitoren effect herstelmaatregelen. Het volgen van het ecologisch herstelproces en de (beoogde) effecten van de herstelmaatregelen (vooral op de abiotiek en standplaatsfactoren), voordat het ecologisch herstel zelf betrouwbaar te meten is.
5. Aanvullende monitoring en onderzoek. Maatregelen voor aanvullende monitoring en onderzoek volgen uit de PAS-gebiedsanalyses en zijn gebied specifiek of maatregel specifiek. Deze maatregelen zijn gericht op het invullen van kennisleemtes en het versterken van de kennis over herstelmaatregelen en herstelstrategieën.

36

PAS

### Stand van zaken

In maart 2017 verscheen de eerste landelijke voortgangsrapportage<sup>46</sup> over de PAS en verschenen de rapportages per gebied<sup>47</sup>. Ten aanzien van de herstelmaatregelen wordt de voortgang vastgesteld met 8 stappen: 1) beschikbaar maken financiering, 2) beschikbaar maken van grond, 3) formele besluitvorming, 4) vergunningen, 5) inhoudelijke voorbereiding, 6) praktische voorbereiding, 7) uitvoering en 8) gereed verklaring.

In bijlage 2 is per PAS-gebied in Overijssel de stand van zaken opgenomen, zowel per 31/3/2016 als per 31 maart 2017. De gegevens per 31 maart 2017 zijn ontvangen via het landelijke PAS-bureau na invoer door de provincie Overijssel. Deze gegevens zijn nog niet verwerkt in een voortgangsrapportage.

Hieronder is in figuren een overzicht van de voortgang van de herstelmaatregelen in de Overijsselse gebieden opgenomen, daarbij worden gegevens op meetmoment 31 maart 2016 en 31 maart 2017 tegen elkaar afgezet. In totaal gaat het om 666 maatregelen. Niet alle stappen zijn voor alle maatregelen relevant. De stappen die niet van toepassing zijn bij maatregelen zijn buiten beschouwing gelaten in de figuren. De stappen kennen

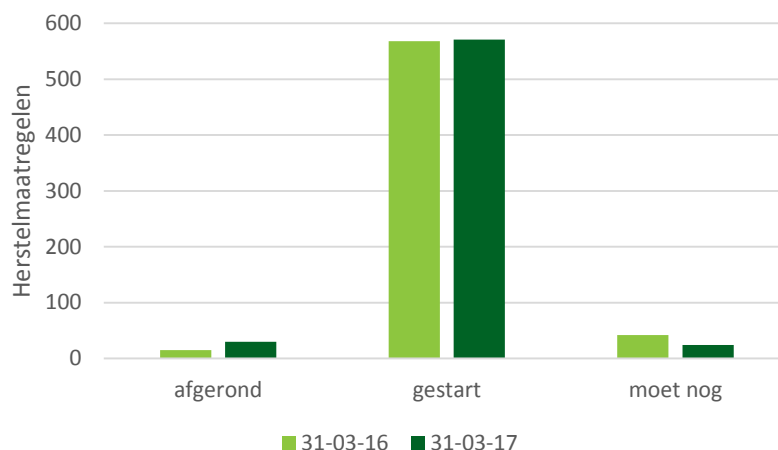
<sup>45</sup> PAS Monitoringsplan

<sup>46</sup> <http://pas.bij12.nl/content/pas-monitoringsrapportages-gepubliceerd>

<sup>47</sup> <http://pas.bij12.nl/content/pas-gebiedsrapportages>

een logische volgorde. Bij elke processtap die van toepassing is kan de invuller (de provincie Overijssel) kiezen uit 'moet nog beginnen', 'gestart' en 'afgerond'. De omschrijving van de processtappen is opgenomen bij de invulinstructie, daarbij wordt ook ondersteuning gegeven bij het bepalen van wanneer een processtap als 'gestart' dan wel 'afgerond' kan worden beschouwd. De toelichting op de processtappen is afkomstig uit de invulinstructie van het PAS-bureau<sup>48</sup>.

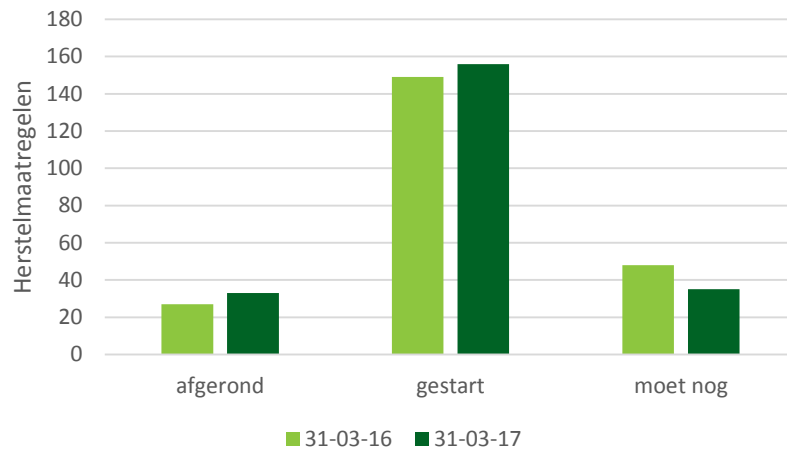
**Figuur 6: Financiering**



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

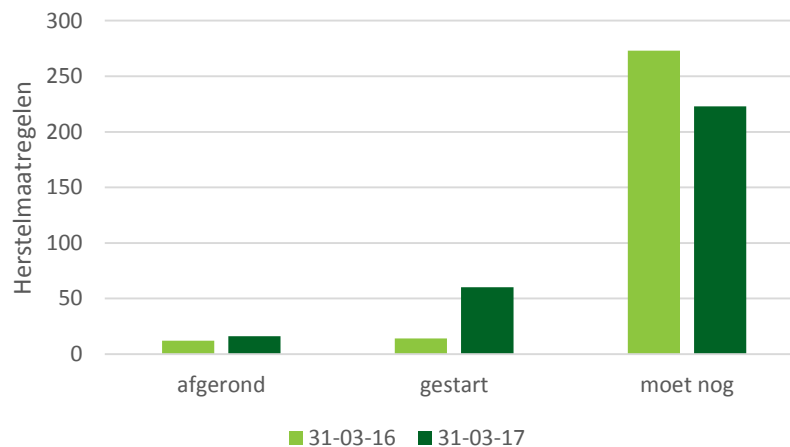
Bij de processtap 'beschikbaar maken financiering' gaat het om het organiseren van de financiering voor de uitvoering van herstelmaatregelen; het beschikbaar stellen van financiële middelen, het openstellen van een subsidieregeling of offerte-uitvraag, het indienen van een subsidievoorstel of offerte en uiteindelijk de beschikking of opdrachtverlening. Uit de figuur is af te lezen dat het aantal projecten waarvoor de financiering geregeld is, in 2017 verdubbeld is ten opzichte van 2016. Voor het overgrote deel van de maatregelen geldt dat inmiddels gestart is met het regelen van de financiering, voor een enkele maatregel moet dit nog gebeuren.

<sup>48</sup> Invulinstructie Formulier PAS herstelmaatregelen – peildatum 31-03-2017 Bijlage 2

**Figuur 7: Grond**

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

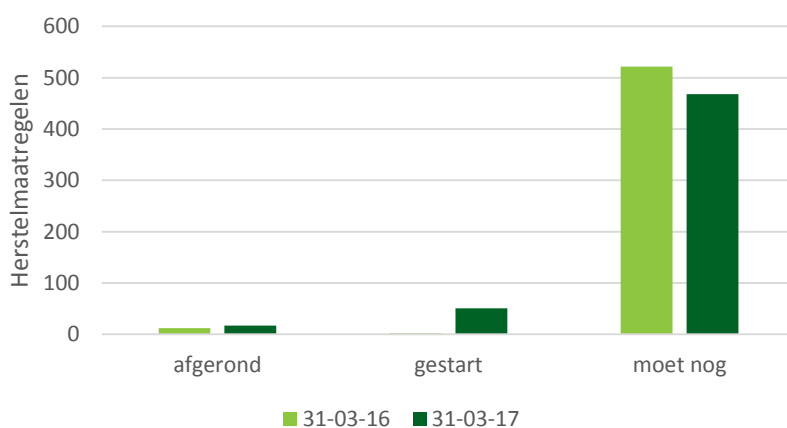
In de processtap 'grond' gaat het om het beschikbaar krijgen van de benodigde grond voor de uitvoering van de geplande herstelmaatregel. Het beschikbaar krijgen van grond kan op verschillende manieren gebeuren; door een overeenkomst met de eigenaar, aankoop, onteigening, afkoop pacht. De figuur maakt zichtbaar dat van de ruim 200 maatregelen waarvoor er grond beschikbaar moet komen, dit voor 33 maatregelen inmiddels is gerealiseerd. Voor 156 maatregelen wordt er aan gewerkt en voor 35 maatregelen moet nog gestart worden met het beschikbaar krijgen van grond. Ruim een jaar geleden moest het proces nog gestart worden voor bijna 50 maatregelen. Voor 442 maatregelen hoeft geen grond te worden verworven om de maatregel te kunnen uitvoeren.

**Figuur 8: Formele besluitvorming**

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

De processtap formele besluitvorming omvat, met uitzondering van de vergunningverlening, de formele procedures die mogelijk door een of meerdere overheden doorlopen moeten worden voordat overgegaan kan worden tot uitvoering van de herstelmaatregel. Het betreft bestemmingsplanwijziging / inpassingsplan en peilbesluit. Ook ten aanzien van de formele besluitvorming is voortgang zichtbaar. In totaal gaat het om bijna 300 maatregelen. Voor het overgrote deel moet nog met deze processtap worden begonnen, al is dit aantal in vergelijking met ruim een jaar geleden met 50 gedaald.

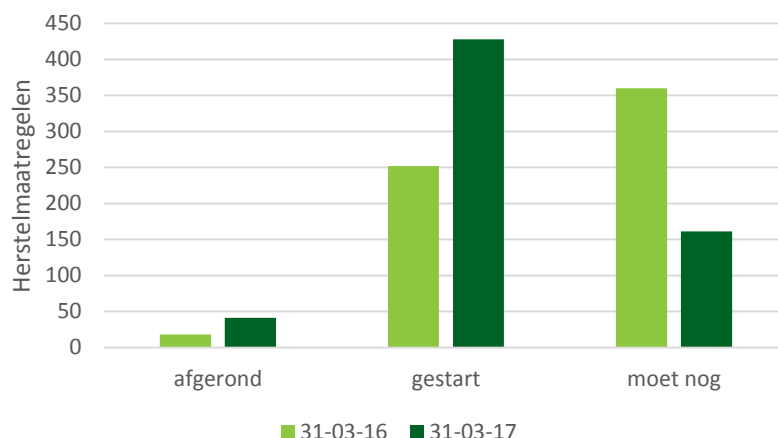
**Figuur 9: Vergunningen**



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

De processtap ‘vergunningen’ omvat het verzorgen van alle benodigde vergunningen en ontheffingen voor de uitvoering van de herstelmaatregel. Daarbij kan het onder meer gaan om een omgevingsvergunning, watervergunning, ontgrondingenvergunning of natuurbeschermingswetvergunning. Van de 536 maatregelen waarvoor een vergunning nodig is geldt dat deze voor 17 maatregelen inmiddels is geregeld. Voor 51 maatregelen wordt er aan gewerkt en voor 468 maatregelen moet er nog mee gestart worden. Dat aantal is 54 minder dan ruim een jaar geleden.

**Figuur 10:** Inhoudelijke voorbereiding



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

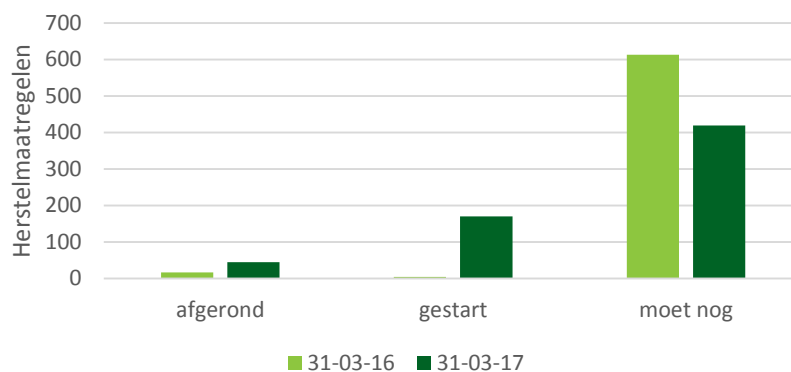
Deze processtap omvat inhoudelijke voorbereidingsactiviteiten die nodig kunnen zijn om in een volgende fase met de (fysieke) uitvoering van de herstelmaatregelen aan de slag te gaan. Onderdelen van de inhoudelijke voorbereiding kunnen ook nodig zijn in relatie tot formele besluitvorming en vergunningverlening. De stap inhoudelijke voorbereiding kan bestaan uit vooronderzoek(en) zoals archeologische onderzoek, hydrologische onderzoek, ecologische onderzoek en het inrichtingsplan.

Voor 630 maatregelen geldt dat er inhoudelijke voorbereiding nodig is alvorens tot uitvoering over te kunnen gaan. De inhoudelijke voorbereiding van 41 maatregelen is inmiddels afgerond, aan de voorbereiding van 428 maatregelen wordt gewerkt. Voor 161 maatregelen moet nog gestart worden met de voorbereiding. Dit aantal ligt lager dan een jaar eerder.

40

PAS

**Figuur 11:** Praktische voorbereiding



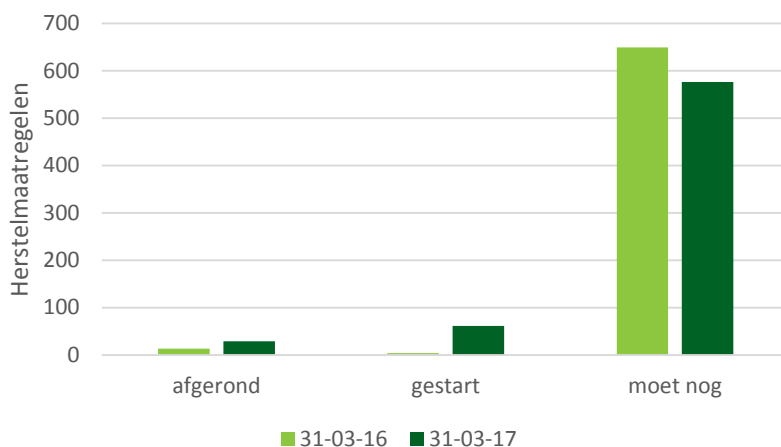
Bron: Bestand PAS-bureau herstelmaatregelen, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Alvorens tot daadwerkelijke fysieke uitvoering van een maatregel over gegaan kan worden is er praktische voorbereiding nodig, zoals het obstakelvrij maken van grond,



een bestek, de aanbesteding van de uitvoering, onderzoeksplan en een werkplan. Praktische voorbereiding is nodig bij 633 maatregelen. Voor 44 maatregelen is de praktische voorbereiding afgerond en voor 170 maatregelen is de praktische voorbereiding gestart. Voor 419 maatregelen moet dit nog gebeuren. Ook ten aanzien van deze fase is voortgang zichtbaar.

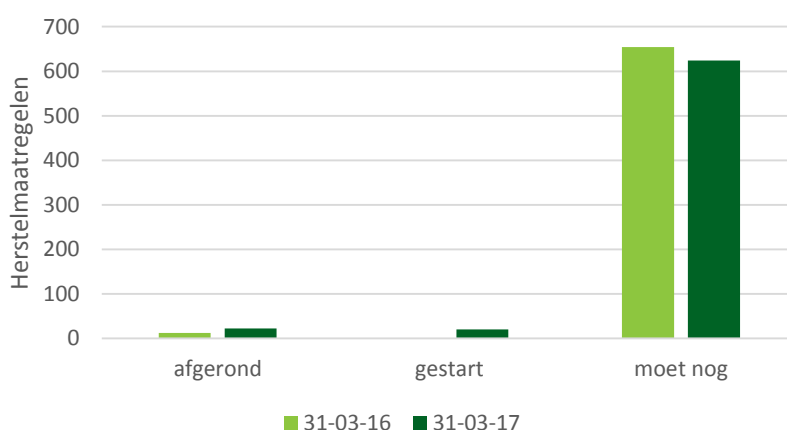
**Figuur 12: Uitvoering**



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

Deze processtap betreft de daadwerkelijke fysieke uitvoering van herstelmaatregelen in het veld. De uitvoering kan bestaan uit inrichting, eenmalig beheer, cyclische beheer en onderzoek. Alle 666 maatregelen moeten worden uitgevoerd. Bovenstaande figuur laat zien dat 29 maatregelen inmiddels zijn afgerond en dat gestart is met 61 maatregelen. Voor 576 maatregelen moet nog gestart worden. Dat zijn 73 maatregelen minder dan een jaar eerder.

**Figuur 13: Gereed verklaren**



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

De processtap ‘gereed verklaren’ betreft het controleren of een herstelmaatregel volledig is uitgevoerd, conform gebiedsanalyse, met inbegrip van eventuele vastgestelde formele wijzigingen. Van de 666 maatregelen zijn er 22 gereed verklaard en is voor 20 maatregelen hiermee gestart. Voor 624 maatregelen is dit nog niet aan de orde.

In de volgende tabel is per gebied in beeld gebracht hoeveel maatregelen er inmiddels zijn afgerond en wat de prognose van de provincie is ten aanzien van het tijdig (uiterlijk 30 juni 2021) gereed komen van de maatregelen.

**Tabel 6:** Stand van zaken per PAS-gebied

Nr	PAS-gebieden Overijssel	Aantal maatregelen	Prognose tijdig gereed	Onder druk	Afgerond
34	Weerribben	17	17		
35	De Wieden	17	13	4	
36	Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht	13	13		3
37	Olde Maten & Veerslootslanden	14	14		10
39	Vecht- en Beneden Reggegebied	78	78		1
40	Engbertsdijksvenen	25	8	17	
41	Boetelerveld	26	26		
42	Sallandse Heuvelrug	23	23		
43	Wierdense Veld	20	4	16	
44	Borkeld	21	21		2
45	Springendal & Dal van de Mosbeek	114	114		3
46	Bergvennen & Brecklenkampse Veld	46	46		
47	Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek	19	19		
48	Lemselermaten	30	30		
49	Dinkelland	45	44	1	
50	Landgoederen Oldenzaal	21	21		
51	Lonnekermeer	39	39		
53	Buuserzand & Haaksbergerveen	41	41		1
54	Witte Veen	26	26		2
55	Aamsveen	31	31		
	TOTAAL	666	628	38	22

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

Van de 666 maatregelen zijn er inmiddels 22 afgerond en van 628 maatregelen is de verwachting van de provincie Overijssel dat deze tijdig afgerond zullen zijn. De tijdige afronding van 38 maatregelen staat onder druk. Voor Wierdense Veld en Engbertsdijksvenen is de verklaring dat de gebiedsprocessen later zijn gestart, waardoor er minder tijd beschikbaar is. Voor de Wieden gaat het om een omvangrijke opgave in soms slecht begaanbaar terrein.

### Veldbezoek

In aanvulling op de monitoring vindt jaarlijks een veldbezoek plaats. Het veldbezoek bestaat uit het uitvoeren van een visuele inspectie van geselecteerde, representatieve veldlocaties door het bevoegd gezag (in Overijssel is dat de provincie) en de terreinbeheerder. Soms is er ook een afvaardiging van lokale belangen.

In het veldbezoek wordt gekeken naar opvallende zichtbare (indicaties voor) ontwikkelingen in de stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten. Doel is jaarlijks vinger-aan-de-pols te houden ten behoeve van de onderbouwing van het ecologisch oordeel of de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten behouden blijft, dan wel zich ontwikkelt op de wijze waar in de gebiedsanalyse van is uitgegaan. Het gaat bij de veldbezoeken om visuele waarnemingen van de natuurkwaliteit en niet om metingen. De resultaten van het veldbezoek worden door de provincie en de beheerder gezamenlijk vastgelegd in een verslag en ondertekend. In de verslagen wordt voor alle PAS-gebieden in Overijssel geconstateerd dat er geen aanleiding is om de gebiedsanalyses bij te stellen. In deze gebieden ontwikkelt de natuurkwaliteit zich op de geïnspecteerde locaties zoals verwacht. “Ligt op koers”, is een term die in de veldbezoekverslagen regelmatig terug te lezen is. Soms is de ontwikkeling zelfs boven verwachting.

### Ervaringen van partners

Uit interviews met partners is naar voren gekomen dat de provincie nadrukkelijk stuurt op het halen van de deadline voor het realiseren van de maatregelen en actief is op het wegwerken van eventuele obstakels die tijdige realisatie in de weg zouden zitten. Hoewel een groot deel van de herstelmaatregelen als gevolg van de benodigde voorbereidingstijd zal worden uitgevoerd in de laatste twee jaar van de PAS-periode, is de verwachting van de partners vooral snog dat het moet lukken om de maatregelen tijdig af te ronden.

## 4 Depositieruimte

*In dit hoofdstuk staat de ruimte voor economische ontwikkeling centraal. Na een toelichting op de achtergrond, gaan we in op de werkwijze rond de verdeling van de depositieruimte. Tevens bieden we zicht op de stand van zaken ten aanzien van de beschikbare ruimte.*

### 4.1 Achtergrond depositieruimte

In paragraaf 2.3.1 is al ingegaan op de depositieruimte. De belangrijkste punten worden hier kort herhaald. De depositieruimte is alle ruimte die beschikbaar is voor economische ontwikkelingen<sup>49</sup>. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten en handelingen die niet toestemmingsplichtig zijn en projecten waarvoor wel een vergunning vereist is. De verdeling van de depositieruimte valt in vier categorieën uiteen:

- Autonome ontwikkelingen, zoals de groei van de bevolking en het wegverkeer;
- Onder de grenswaarde: projecten die maximaal 1 mol<sup>50</sup> per hectare per jaar stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied veroorzaken;
- Prioritaire projecten: projecten die door het Rijk of de provincies zijn aangemerkt als projecten van nationaal of provinciaal maatschappelijk belang (segment 1);
- Vrije ontwikkelingsruimte: overige projecten en handelingen (segment 2).

Depositieruimte wordt per PAS-gebied op hectareniveau vastgesteld en toegedeeld. Als gevolg van de jaarlijkse herijking van PAS en de nieuwe stikstofgegevens van het RIVM kan de depositieruimte tussentijds bijgesteld worden.

#### Bestaande situaties

Voor degenen die al een vergunning voor de Natuurbeschermingswet (Nb vergunning) hadden en willen uitbreiden, wordt de reeds vergunde situatie als uitgangspunt gehanteerd. Voor degenen die nog geen Nb vergunning hadden en wel hun bedrijf binnen de milieuvergunning hebben uitgebreid in de jaren voorafgaand aan de PAS,

<sup>49</sup> PAS Bureau: <http://pas.natura2000.nl/pages/verdeling-van-de-depositieruimte.aspx>

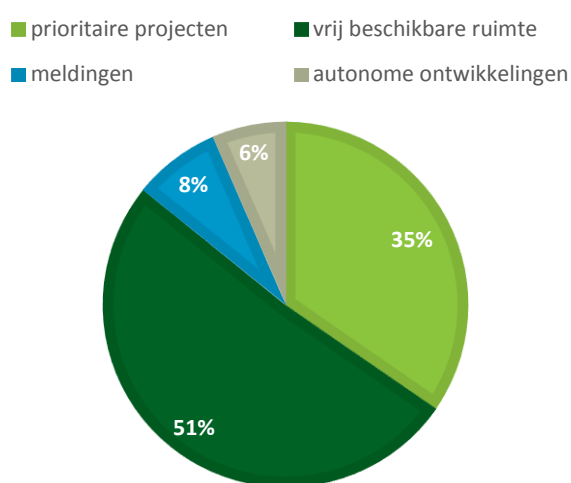
<sup>50</sup> Mol: de molaire concentratie (of de molariteit) is een maat voor de sterkte van een oplossing van een stof, in dit geval stikstof.

geldt dat zij een Nb vergunning kunnen aanvragen. Voor die vergunning is geen ontwikkelingsruimte nodig omdat de depositie van het feitelijk gebruik onderdeel uit maakt van de 'achtergronddepositie' waarmee AERIUS heeft gerekend. Voor het bepalen van het feitelijke gebruik op 1 juli 2015 kunnen deze ondernemers het maximale gebruik hanteren in de periode 1 januari 2012 en 31 december 2014.

### Verdeling over de segmenten in Overijssel

In de volgende figuur is de verdeling over de vier categorieën voor Overijssel inzichtelijk gemaakt. Voor deze figuur is gebruikt gemaakt van de gebiedsanalyses die begin 2017 zijn vastgesteld door GS.

**Figuur 14:** Verdeling depositieruimte vier segmenten Overijssel totaal



Bron: Gebiedsanalyses 2017, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Uit de figuur blijkt dat ruim de helft van de depositieruimte beschikbaar is als vrije ontwikkelingsruimte. In paragraaf 4.4 gaan we hier nader op in. Ruim een derde is gereserveerd voor prioritaire projecten, deze staan centraal in paragraaf 4.3. Zo'n 8% is gereserveerd voor meldingen, deze komen in de volgende paragraaf aan de orde. Voor autonome ontwikkelingen is 6% gereserveerd. De autonome ontwikkelingen worden in de rekenmodule van AERIUS meegenomen. Bij de jaarlijkse herziening van de PAS kunnen deze cijfers veranderen en daarmee kan de depositieruimte vergroot of verkleind worden. Per provincie wordt de autonome ontwikkeling van stikstofdepositie berekend en verdisconteerd bij het bepalen van de beschikbare ontwikkelingsruimte.

## 4.2 Ontwikkelingen onder de grenswaarde (meldingen)

### Norm

- GS hebben zicht op de omvang van de nog te vergeven ruimte aan ontwikkelingen onder de grenswaarde; de daarvoor gereserveerde ruimte minus de reeds via meldingen vergeven ruimte.

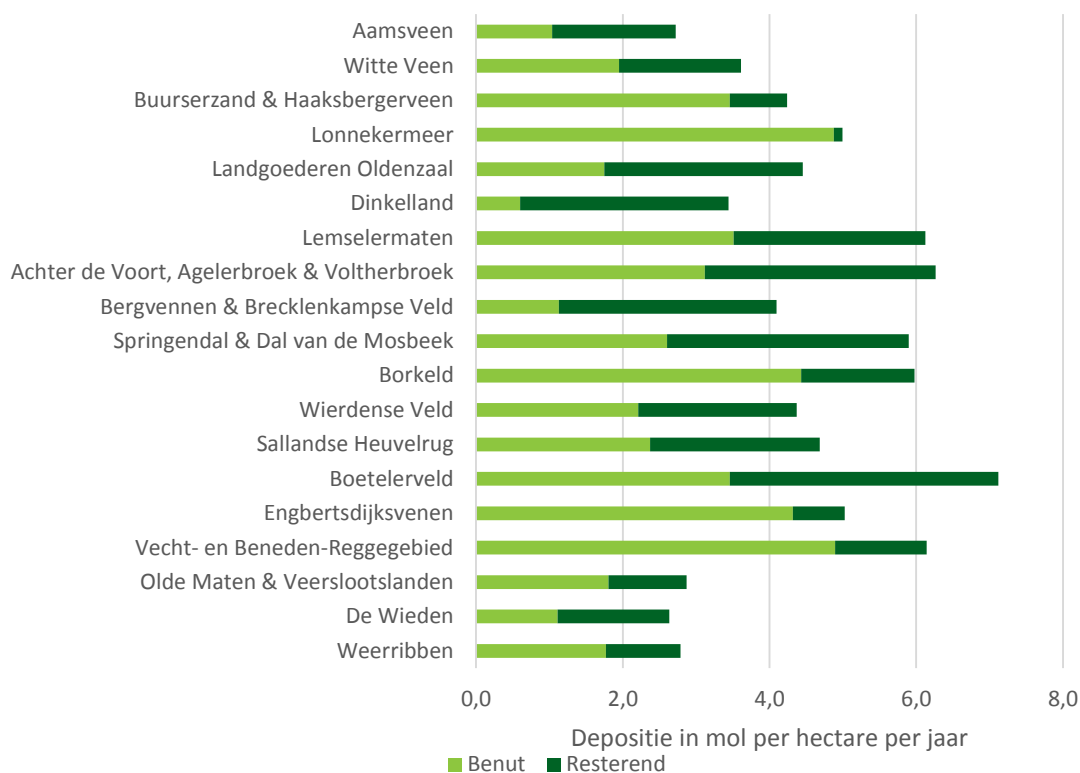
### Bevindingen

- Het bevoegd gezag (GS) houdt in AERIUS register bij welke ruimte inmiddels is vergeven en welke ruimte er voor meldingen nog over is.
- Zomer 2017 is het voor 7 gebieden niet meer mogelijk een melding te doen.

Voor projecten die maximaal 1 mol aan stikstofdepositie per hectare per jaar veroorzaken is geen vergunning nodig. Wel geldt voor de sectoren landbouw, industrie en infrastructuur een meldingsplicht. De achterliggende gedachte bij het mogelijk maken van meldingen was het beperken van de administratieve last. Net als bij de vergunningen en de prioritaire projecten wordt in het AERIUS register bijgehouden hoeveel meldingsruimte er beschikbaar is en gebruikt wordt door bedrijven. Op het moment dat de ruimte in een hexagoon voor 95% benut is, wordt de grenswaarde voor meldingen verlaagd naar 0,05 mol. Met als gevolg dat er geen meldingen meer gedaan kunnen worden die invloed hebben op dat hexagoon, maar dat er -ook voor stikstofdepositie onder de 1 mol per hectare per jaar- een vergunning aangevraagd moet worden. Uit interviews met vertegenwoordigers van de agrarische sector komt naar voren dat veelal pas bij het invullen van gegevens in AERIUS blijkt dat volstaan kan worden met een melding en er dus geen vergunning nodig is. Dat betekent dat de agrarische adviesbureaus ook ingeschakeld worden voor het doen van meldingen. Ook bleek uit deze interviews dat de mogelijkheid tot melden door sommigen enthousiast wordt ontvangen, omdat dit eenvoudiger is en er geen leges betaald hoeven worden. Anderen reageren terughoudender omdat het ontbreken van een papieren vergunning gevoelsmatig minder zekerheid biedt. Uit gegevens van het RIVM blijkt dat tot 1 maart 2017 er in Overijssel 460 meldingen zijn gedaan.

In de volgende figuur is de benutting van de ruimte voor meldingen inzichtelijk gemaakt. De gegevens over het PAS-gebied Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht ontbreken in de gegevens van het RIVM.

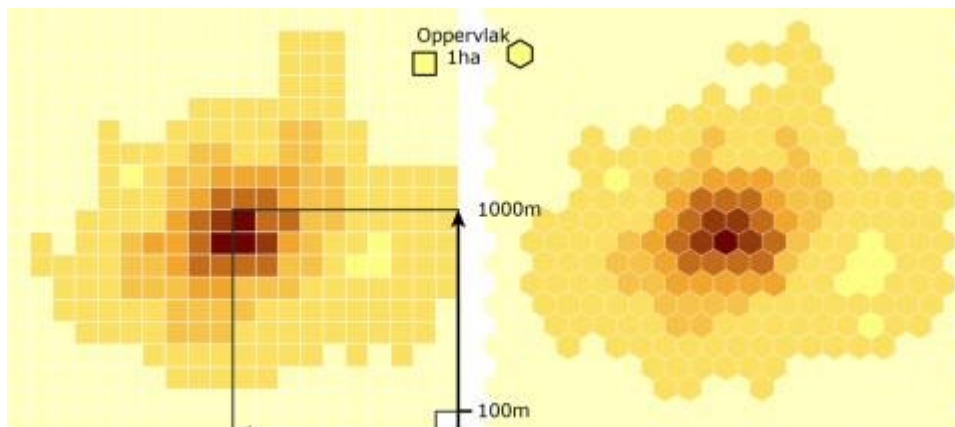
**Figuur 15:** Benutting ruimte voor meldingen (per 1/3/2017)



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

In de figuur is per PAS-gebied inzichtelijk gemaakt wat de ruimte aan meldingen is en welk deel al benut is. Elk gebied bestaat uit meerdere hectaren die in hexagonalen zijn onderverdeeld. Zie voorbeeld.

**Figuur 16:** Hexagonalen



Bron: <https://www.aerius.nl/nl/factsheets/gebruik-hexagonalen-in-aerius/07-09-2015>

Op het moment dat op 1 van de hexagonen de grens is bereikt, gaat het gebied 'op slot' voor meldingen. Dat gebeurt door de grenswaarde terug te brengen naar 0,05 mol per hectare per jaar. De consequentie daarvan is dat voor ontwikkelingen tot 1 mol eveneens een vergunning aangevraagd moet worden. In de zomer van 2017 was dat het geval voor de Weerribben, Engbertsdijkvenen, Wierdense Veld, Vecht- en Beneden-Regge gebied, de Wieden, Buurserzand & Haaksbergerveen en Borkeld.

Op het moment dat een gebied 'op slot' gaat voor meldingen wordt dit openbaar gemaakt, onder meer op de website van [PAS in uitvoering](#). Bij de jaarlijkse update van de PAS kan het zijn dat nieuwe gegevens aanleiding zijn om een gebied dat 'op slot' zat weer open te stellen voor meldingen. Dat is gebeurd bij het Buurserzand en Haaksbergerveen. Op 23 november 2015 is de grenswaarde verlaagd tot 0,05 mol, per 15 december 2015 is de grenswaarde weer teruggebracht naar 1 mol en per 29 februari 2016 is de grenswaarde opnieuw verlaagd naar 0,05 mol per hectare per jaar. Vertegenwoordigers van de agrarische sector hebben in interviews aangegeven dat het lastig uit te leggen is aan agrarische bedrijven dat een gebied dat 'op slot' zat, toch weer opgesteld wordt.

Omdat meldingen geen besluit zijn, kan er niet tegen in beroep worden gegaan.

### 4.3 Prioritaire projecten

#### Normen

- De selectie van prioritaire projecten en daarmee de claim op depositieruimte is in voldoende mate onderbouwd; er is sprake van aantoonbaar provinciaal maatschappelijk belang en het toestemmingsbesluit zal in het eerste tijdvak worden genomen.
- GS hebben zicht op de omvang van de beschikbare ruimte voor prioritaire projecten; de daarvoor gereserveerde ruimte minus de reeds vergeven ruimte aan prioritaire projecten.

#### Bevindingen

- Op factsheets is informatie opgenomen ten behoeve van de onderbouwing waarom een project een prioritair project is.
- De opgenomen informatie maakt het aannemelijk dat het om prioritaire projecten gaat, uit aanvullende mondelinge informatie blijkt dat de onderbouwing aanwezig is.
- Er is aandacht voor het zo mogelijk terugbrengen van de omvang van de claim voor prioritaire projecten.

*Vervolg op volgende pagina*



### Bevindingen - vervolg

- De ruimteclaim betreft toekomstige projecten waarvan naar verwachting het toestemmingsbesluit in het eerste tijdvak zal worden genomen.
- Tegelijkertijd hangt de aanspraak op de geclaimde ruimte sterk af van bijvoorbeeld economische ontwikkelingen; of er daadwerkelijk kavels worden verkocht op een bedrijventerrein is afwachten. De claim heeft daarmee het karakter van reserveren zodat ontwikkelingen die de provincie als wenselijk beschouwt niet door kunnen gaan vanwege het ontbreken van ontwikkelingsruimte.
- De uitgifte van de ruimte voor prioritaire projecten wordt bijgehouden in het AERIUS register en daarmee is de omvang in beeld voor GS.

Zowel Rijk als provincies kunnen projecten aanwijzen, die een prioritaire status krijgen in het uitgeven van depositieruimte. In eerste instantie waren er nog geen landelijke eisen waar een stikstof uitstotend project aan zou moeten voldoen om op de lijst van prioritaire projecten te komen. Inmiddels wordt gewerkt aan de derde versie van de lijst, nadat in juli 2015 de eerste versie werd gepubliceerd en in maart 2017 de 2<sup>e</sup> versie. GS stellen de lijst vast en de lijst wordt opgenomen in de (gewijzigde) regeling Natuurbescherming. De ligging van een prioritair project ten opzichte van een PAS-gebied is van invloed op de benodigde reservering van ruimte voor het project. Zo kunnen meerdere prioritaire projecten, ook buiten de provinciegrens, een claim leggen op de beschikbare ruimte.

### Proces om te komen tot de lijst prioritaire projecten

De provincie Overijssel hanteert landelijke criteria voor de selectie van prioritaire projecten. De criteria evolueren met de tijd. Om de eerste groslijst te beperken is milieucategorie 5<sup>51</sup> en hoger gehanteerd als criterium ten aanzien van bedrijventerreinen. Het jaar erop is dat criterium onder voorwaarden losgelaten en dit jaar is het criterium helemaal vervallen. Een ander criterium dat gehanteerd werd is dat een project minimaal een ruimteclaim van 1 mol zou moeten betreffen. Dit criterium is inmiddels losgelaten voor nieuwe projecten. Projecten tussen de 0,05 en 1 mol kunnen op de lijst komen, hoewel deze in de categorie 'meldingen' zouden kunnen vallen. Dit wordt gedaan uit oogpunt van zekerheid; prioritaire projecten hebben geen 'last' van grenswaardeverlagingen, meldingen wel.

De criteria die nu landelijk gelden zijn:

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

De projecten worden intern door de eenheden van de provinciale organisatie aangeleverd. In interviews is aangegeven dat het een bewuste keuze is om gemeenten niet actief te vragen om input voor de lijst. Gemeenten kunnen via bestaande contacten met accounthouders zaken inbrengen, daarnaast is de provincie het beste in staat om het provinciale belang te beoordelen, zo luidt het standpunt van de provincie Overijssel.

<sup>51</sup> Milieucategorieën variëren van 1 (lichte bedrijvigheid) tot 6 (zware industrie).

Bestuurlijk, zowel landelijk als in Overijssel, is er zorg dat de ruimte die prioritaire projecten innemen te groot is. Op landelijk niveau zijn prioritaire projecten en de vrije ontwikkelingsruimte communicerende vaten. Nu er door vergunningverlening steeds meer vrije ontwikkelingsruimte is uitgegeven en beschikbare vrije ontwikkelingsruimte beperkter is, ontstaat er spanning. Om die reden wordt het bestuurlijk van belang geacht om -waar het kan- de ruimteclaim voor prioritaire projecten te verminderen door nog kritischer naar de onderbouwing van prioritaire projecten te kijken.

De huidige lijst met prioritaire projecten is opgenomen in tabel 7. Er wordt inmiddels gewerkt aan een update van de lijst voor 2018.

**Tabel 7: Prioritaire projecten (maart 2017)**

No.	projectnaam	projectomschrijving	Locatie
1.	Bedrijventerrein Havengebied	Herstructurering bedrijventerrein	Enschede
2.	Bedrijventerrein Voorst	Herstructurering bedrijventerrein	Zwolle
3.	Bedrijventerrein XL Businesspark	Uitbreiding / nieuw bedrijventerrein	Almelo
4.	Bedrijventerrein Zomerdijk	Herstructurering bedrijventerrein	Zwartewaterland
5.	Bedrijventerrein Zwartewater	Herstructurering bedrijventerrein	Zwartewaterland
6.	Bedrijventerrein Meppelerdiep	Herstructurering bedrijventerrein	Zwartewaterland
7.	Bedrijventerrein Hessenpoort I-II en Zuid	Uitbreiding / nieuw bedrijventerrein	Zwolle
8.	Provinciale weg N34 Witte Paal-Drentse grens	Doorstroming verbeteren en veiliger maken	N34 tussen Witte Paal en Drentse grens
9.	Provinciale weg N307 Roggebot-Kampen	Verkeerskundige oplossingen voor de bereikbaarheid van de N307	N307 tussen Roggebotsluit en Kampen
10.	Provinciale weg N343 Rondweg Weerselo	Verbeteren verkeersveiligheid en leefbaarheid in Weerselo d.m.v. een rotonde	Weerselo
11.	Provinciale weg N340 Zwolle-Ommen; vlot, veilig en verantwoord	Nieuw tracé (2x2) tussen aansluiting A28 en Ankumerdijk, verbetering aansluitingen en realisatie ongelijkvloerse kruising	N340 tussen A28 en Ommen; N377 tussen Lichtmis en Slagharen
12.	Provinciale weg N348 Raalte-Ommen	Verbetering verkeersveiligheid N348 Raalte-Ommen	N348 tussen Raalte en Ommen
13.	Provinciale weg N331 Hasselt	Verbetering doorstroming, verkeersveiligheid en leefbaarheid bij Hasselt	Hasselt
14.	Luchthaven Twente	Plangebied Noord: bedrijvigheid AMM/HTSM-sector, safetycampus, ontsluiting N737, ruimte voor luchthavengebonden bedrijvigheid. Plangebied Midden: realisatie natuur in aansluiting op natuurnetwerk nederland	Enschede
15.	Bedrijvenpark A1	Nieuw vestiging bedrijven, ontwikkeling logistieke hotspot	Deventer
16.	Bedrijventerrein Zuiderzeehaven	Ontwikkeling 2 kavels gelegen aan diep vaarwater	Kampen
17.	High Tech Systems Park	Ontwikkeling van HTSM Park in kader van topwerklocaties	Hengelo
18.	Kennispark/business science park	Ontwikkeling van locatie voor bedrijven die zich richten op R&D	Enschede
19.	Bedrijventerrein AKZO	Nieuw vestiging bedrijven	Deventer

20.	Woningbouw Reeve	Ontwikkeling woningbouwlocatie	Kampen
21.	Aansluiting A1 vliegveld	Herstructurering weg	Enschede
22.	Bedrijfsverplaatsingen Waterrijk	Locaties voor agrarisch bedrijfsverplaatsingen ihkv ontwikkelopgave N2000	Almelo
23.	Bedrijfsverplaatsingen Jutjesriet	Locaties voor agrarisch bedrijfsverplaatsingen ihkv ontwikkelopgave N2000	Zwartewaterland

Bron: <http://pas.natura2000.nl/pages/prioritaire-projecten.aspx>

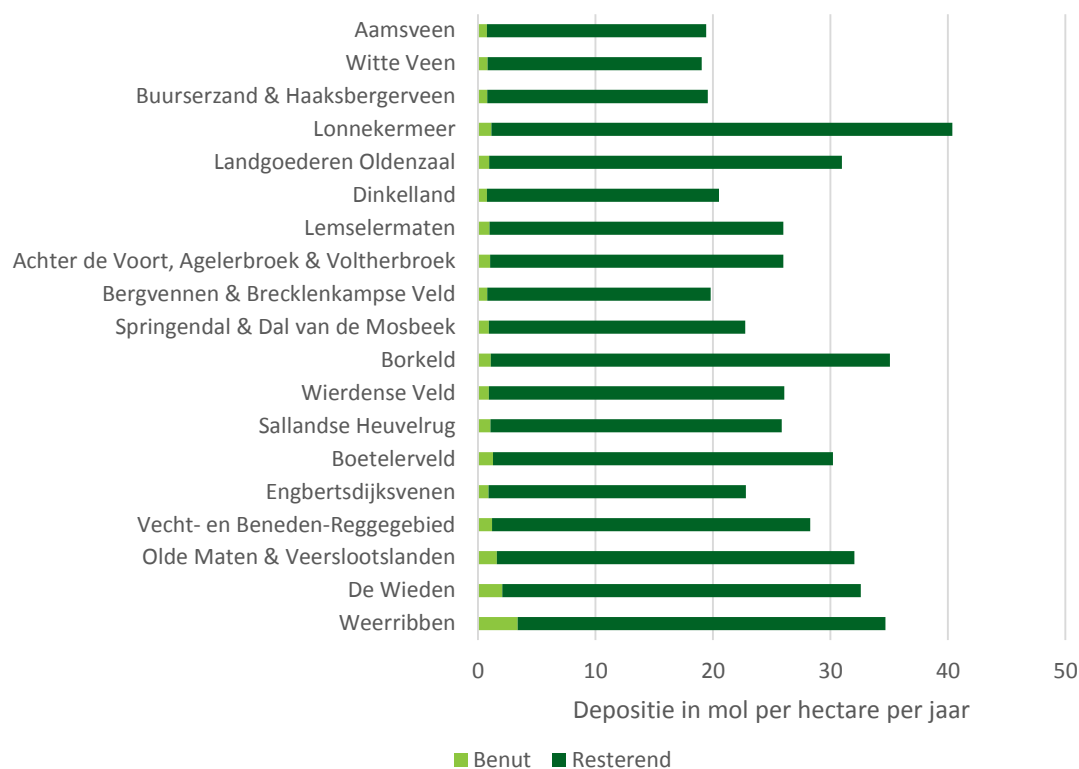
### Factsheets

Per project is een factsheet ingevuld waarin onder meer het provinciaal maatschappelijk belang is omschreven. Voor deze factsheets wordt gebruikt gemaakt van een landelijk format. In de factsheets wordt, als het gaat om het provinciale belang, vrijwel altijd verwezen naar gemeentelijke en provinciale besluiten die aannemelijk maken dat dit belang er is, maar waarbij de besluitvorming an sich niet het onderscheidende criterium kan zijn. Zo wordt er bijvoorbeeld verwezen naar het Meerjaren Programma Vitale bedrijvigheid 2009-2015 of naar de Omgevingsvisie. Het provinciaal belang van ontwikkelingen die zijn opgenomen in deze documenten is duidelijk, maar zegt nog onvoldoende over waarom het ene bedrijventerrein wel en het andere niet op de lijst met prioritaire projecten wordt opgenomen. Op basis van een toelichting van ambtelijk betrokkenen constateren we dat de onderbouwing er wel is.

### Benutting van de ruimte voor prioritaire projecten

In de volgende figuur is de benutting van de ruimte voor prioritaire projecten in beeld gebracht. Het gaat hierbij om de depositie in mol per hectare per jaar. In de figuur is zichtbaar welke ruimte er per PAS-gebied gereserveerd is voor de uitstoot van prioritaire projecten in de invloedssfeer van het PAS-gebied en welk deel van die ruimte inmiddels benut is.

**Figuur 17:** Benutting ruimte prioritaire projecten (per 1 maart 2017)



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

Uit de figuur blijkt dat de benutting van de ruimte voor prioritaire projecten vooralsnog beperkt is. Het gaat hier om de ruimte die gereserveerd is voor de eerste PAS-periode. De lijst met prioritaire projecten wordt bij de herijking van de PAS (jaarlijks) bijgesteld. Voor een deelproject van het prioritaire project Luchthaven Twente is inmiddels ruimte vergund, deze ruimte is van de reservering afgehaald.

## 4.4 Vrije ontwikkelingsruimte

### Norm

- GS hebben zicht op de omvang van de beschikbare vrije ontwikkelingsruimte; de ontwikkelingsruimte die beschikbaar was minus de reeds vergeven ruimte aan vergunningen.

### Bevindingen

- Via vergunningverlening en verklaringen van geen bedenkingen wordt vrije ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld door GS.
- Naar verwachting van de provincie zullen de aanvragen voor vergunningen en verklaringen van geen bedenkingen in 2017 lager liggen dan in de jaren daarvoor.
- Voor vergunningaanvragen worden, vanwege de benodigde specifieke deskundigheid, vrijwel altijd agrarisch adviseurs ingeschakeld.
- AERIUS geeft aan of het mogelijk is om een vergunning te verlenen
- Vooral nog zijn er geen negatieve signalen over de PAS vanuit de agrarische sector, wel brengt de PAS onzekerheid met zich mee.
- De onzekerheid hangt samen met de vraag óf er ruimte beschikbaar is, maar ook met het gegeven dat een deel van de vergunningen als gevolg van bezwaar en beroep niet onherroepelijk is
- In AERIUS register wordt door het bevoegde gezag (GS) bijgehouden welk deel van de vrije ontwikkelingsruimte vergeven is. Daarmee is er zicht op de nog beschikbare vrije ontwikkelingsruimte.
- In alle gebieden is nog ontwikkelingsruimte beschikbaar. Er zijn zomer 2017 (nog) geen gebieden 'op slot' voor vergunningen.

Aanvragen voor vergunningen worden gericht aan degene die bevoegd gezag is. Sinds 1 januari 2017 zijn GS van de provincie waarin het project of de andere handeling wordt gerealiseerd bevoegd om te beslissen op een aanvraag om een natuurbeschermingswetvergunning.<sup>52</sup> Hierbij zijn er een aantal varianten. Als GS bevoegd gezag zijn en zij stemmen in met de vergunning, dan nemen zij een toestemmingsbesluit. Als een ander GS bevoegd gezag is maar de activiteit tevens van invloed is op een PAS-gebied in Overijssel, dan wordt aan GS gevraagd om instemming te verlenen. Als de aanvraag wordt gekoppeld aan een Omgevingsvergunning dan zijn B&W van een gemeente bevoegd gezag en vragen zij GS om een verklaring van geen bedenkingen.

Bij de verlening van vergunningen voor de vrije ruimte zijn landelijk twee principes leidend. Ten eerste geldt dat wie het eerst komt, ook het eerst maalt: de ruimte wordt op volgorde van aanvraag toebedeeld. Ten tweede is er een bovengrens gesteld aan de maximale omvang van een project dat een beroep doet op de ontwikkelingsruimte: een

<sup>52</sup> Voor 1 januari was GS van de provincie waarin het hoogste effect op een Natura 2000-gebied plaatsvond bevoegd gezag. Voor 1 juli 2015 konden meerdere provincies bevoegd gezag zijn om een natuurbeschermingsvergunning te verlenen.

dergelijk project mag maximaal 3 mol aan stikstofdepositie veroorzaken. Op deze manier is de kans kleiner dat een groot deel van de ontwikkelingsruimte met één vergunning uitgegeven wordt en er voor andere aanvragers geen ruimte meer zou zijn. Het project of de andere handeling waarvoor ontwikkelingsruimte is toegedeeld, dient bovendien binnen twee jaar na het onherroepelijk worden van het toestemmingsbesluit waarbij de ontwikkelings-ruimte is toegedeeld, te zijn gerealiseerd. Na twee jaar kunnen Gedeputeerde Staten het door hen hiervoor vastgestelde toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) intrekken of wijzigen, of, indien het om een omgevingsvergunning gaat, burgemeester en wethouders verzoeken het toestemmingsbesluit (al dan niet gedeeltelijk) in te trekken of te wijzigen.

Sinds 1 juli 2015 is de PAS van kracht. In het eerste half jaar daarna is een groot aantal aanvragen voor vergunningen ingediend door agrariërs en in mindere mate de industrie. GS hebben de invoering van de PAS gebruikt om hierover richting ondernemers te communiceren dat zij, desgewenst met hulp van een (agrarisch) adviseur, binnen de PAS een aanvraag kunnen doen. Voor sommige bedrijven was de komst van de PAS reden om nog voor de invoering ervan een vergunning aan te vragen. Anderen hebben juist gewacht tot de inwerkingtreding van de PAS met het aanvragen van een vergunning.

#### Omvang aantal aanvragen

Na een eerste hausse aan aanvragen in 2015 daalde in 2016 het aantal aanvragen sterk. In de volgende tabel zijn aantallen procedures opgenomen, daarbij is een onderscheid gemaakt in vergunningaanvragen en aanvragen verklaring van geen bedenkingen. Een verklaring van geen bedenkingen is aan de orde wanneer de Nb-vergunning onderdeel is van een omgevingsvergunning.

**Tabel 8: Omvang aantal aanvragen**

	2015	2016	Medio 2017
Vergunningprocedure	401	299	78
Verklaring van geen bedenkingen	46	165	120
TOTAAL	447	464	198

Bron: Gegevens provincie Overijssel

Uit de tabel blijkt dat het aantal vergunningprocedures in 2016 flink opliep en in 2017, met peildatum halverwege het jaar, lager zullen uitvallen. Voor de verklaring van geen bedenkingen geldt dat hier juist een stijgende lijn in te zien is. Naar verwachting zal het totaal (vergunningprocedures en verklaring van geen bedenkingen) in 2017 lager uitpakken. Daarbij speelt mogelijk mee dat er in de landbouw sinds 2015 sprake is van een stagnatie in ontwikkelingen als gevolg van de slechte economische toestand en vanwege aangescherpte beleidsmaatregelen om de uitstoot van fosfaat te reduceren.

### Omgevingswetvergunning

Op het moment dat een agrariër naast een Nb-vergunning ook een bouwvergunning nodig heeft, kunnen deze met een integrale omgevingsvergunning worden aangevraagd. De gemeente handelt deze aanvraag af en vraagt aan de provincie voor het Nb-deel een verklaring van geen bedenkingen. Het is echter niet verplicht om deze gecombineerde aanpak te gebruiken. Uit interviews met agrarische adviesbureaus blijkt dat agrariërs hierin verschillende keuzes maken. Er zijn agrariërs die er voor kiezen om de trajecten te scheiden; eerst meer duidelijkheid over de kans op een Nb-vergunning alvorens het traject rond de bouwvergunning met bijbehorende leges in te gaan. Anderen geven er de voorkeur aan om de vergunningen wel te combineren. Het nadeel van de 'gescheiden' trajecten is wel dat de tweejaarstermijn al gaat lopen zodra de Nb-vergunning onherroepelijk is. Dat betekent dat er -na het vergunningverleningstraject- minder tijd over is voor het realiseren van de uitbreiding binnen de tweejaarstermijn.

### Indienen van een vergunningaanvraag

Het indienen van de vergunningaanvraag verloopt in de praktijk vrijwel altijd via adviseurs, het leveren van de vereiste gegevens en het belang van grote nauwkeurigheid vergt specifieke deskundigheid. Als een ondernemer een plan heeft tot uitbreiding van bijvoorbeeld een melkveebedrijf, dan schakelt deze een bureau in die het traject van ontwerp tot bouw begeleidt en de verschillende benodigde vergunningen regelt.

Uit interviews met agrarische adviesbureaus komt naar voren dat agrariërs daadwerkelijk voornemens zijn om uit te breiden als zij een aanvraag voor een vergunning gaan indienen. Er is geen sprake van 'ruimteclaimers' die mogelijk ooit in de toekomst plannen gaan maken. Dat kan ook niet vanwege de periode van 2 jaar waarbinnen plannen geëffectueerd moeten zijn. Wel is uit interviews naar voren gekomen dat de plannen nog niet tot in detail zijn uitgewerkt op het moment dat er gestart wordt met de vergunningaanvraag. Gezien de onzekerheid die het aanvragen van een Nb vergunning met zich mee brengt, wordt daarmee gewacht. Voor de vergunningaanvraag betekent het, dat er nog wat variabelen zijn zoals 'staltype' en ook 'aantal dieren' waarmee 'gevarieerd' kan worden binnen de aanvraag. Voor de vergunningaanvraag worden gegevens in AERIUS ingevoerd. Als er ruimte is voor de aanvraag wordt dat zichtbaar door middel van een groen 'bolletje'. Is die ruimte er niet, dan kan er nog 'gepuzzeld' worden met de verschillende variabelen om de aanvraag wel passend te krijgen. Het groene bolletje is een indicatie of het verkrijgen van een vergunning mogelijk kan zijn of niet. Gezien de beperkte ruimte en de afspraak dat de volgorde van aanvragen bepalend is, geeft AERIUS geen uitsluitel over de vergunningaanvraag. Of de ruimte daadwerkelijk beschikbaar is, is afhankelijk van de toekenning van eventuele eerder binnengekomen aanvragen. Van de kant van de agrarische sector zijn in dit onderzoek geen signalen ontvangen dat de PAS-systematiek tot problemen leidt. Wel brengt de PAS onzekerheid met zich mee. In de praktijk van een bedrijfsuitbreiding wordt de Nb-vergunning als een risicofactor gezien. Het duurt lang om deze vergunning te krijgen, zeker als er zienswijzen worden ingediend, wat in de praktijk veelvuldig gebeurt.

### Bezwaar en beroep

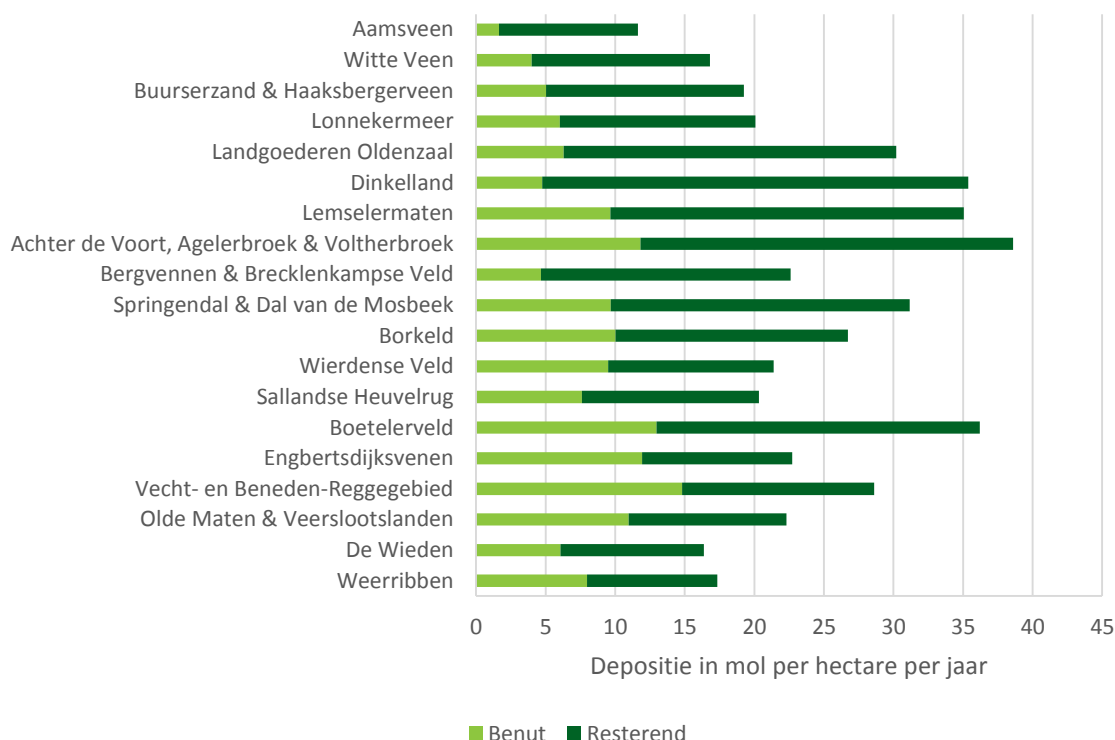
In totaal zijn er tussen 1 juli 2015 en 1 maart 2017 in Overijssel 630 Nb-wet vergunningen verstrekt, zo blijkt uit de gegevens van het RIVM. De omvang van de ruimte die daarmee gepaard gaat komt verderop in deze paragraaf aan de orde. Uit gegevens van de provincie Overijssel blijkt dat er - peildatum begin juli 2017- in totaal 650 onherroepelijke vergunningen zijn verstrekt. In relatie tot de wet natuurbescherming (of de voorloper) staan nog 50 beroepszaken open bij de Raad van State.

Bezwaren worden ingediend door omwonenden, maar veelal ook door organisaties die de natuurbelangen vertegenwoordigen. Het gevolg hiervan is dat de vergunningen niet onherroepelijk zijn. Dat betekent dat de onzekerheid voor de agrariër in relatie tot zijn uitbreidingsplannen blijft bestaan. Gezien de kosten –zeker als er extra stalruimte nodig is- zal de agrariër over het algemeen niet het risico lopen om uit te breiden alvorens de vergunning onherroepelijk is, zo is de verwachting van respondenten uit de agrarische sector.

### Benutting van de ruimte

De benutting van de ruimte varieert per gebied. In onderstaande figuur is inzichtelijk gemaakt wat de benutting van de ruimte is per 1 maart 2017. Het gaat hierbij om de depositie in mol per hectare per jaar.

**Figuur 18:** Benutting vrije ontwikkelingsruimte (per 1 maart 2017)



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

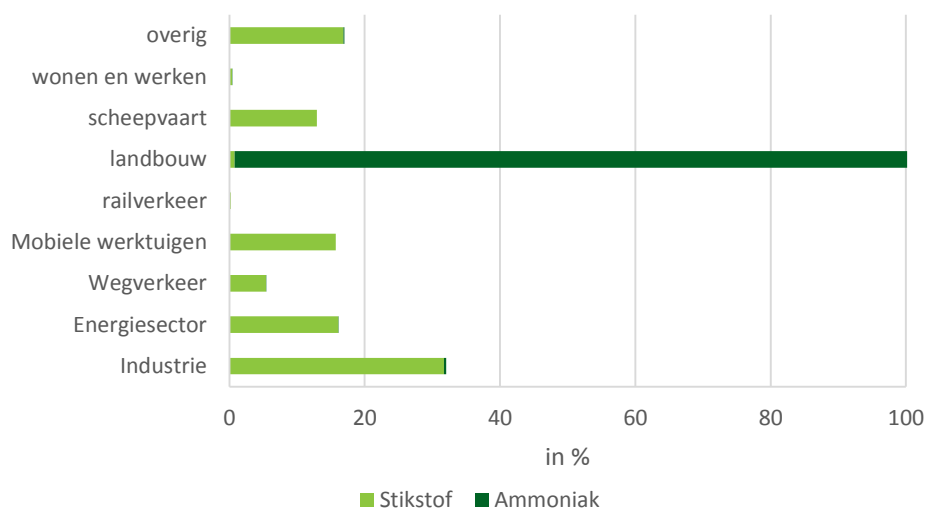


In de figuur is de benutting van de ruimte per gebied weergegeven. Op basis van de figuur kan het beeld ontstaan dat er nog nergens problemen zijn als het gaat om het verkrijgen van ruimte voor economische ontwikkeling. Dit is echter niet het geval. Elk gebied bestaat, zoals eerder vermeld, uit meerdere hectaren die in hexagonalen zijn onderverdeeld. Hoewel er in een gebied nog ruimte is, kan het effect van een ontwikkeling op 1 of meerdere hexagonalen zodanig zijn, dat er geen ruimte is om de vergunning te verlenen. In Overijssel zijn er (nog) geen gebieden 'op slot' voor vergunningen.

## 4.5 Verdeling over sectoren

Op basis van landelijke gegevens van het RIVM<sup>53</sup> is het mogelijk om inzicht te geven in de verdeling van de ruimte over de sectoren. Het uitfilteren naar gegevens specifiek voor Overijssel was binnen een redelijk tijdsbestek niet mogelijk. In de volgende figuur maken we inzichtelijk welke sectoren welk aandeel hebben in de depositie van stikstof (Nox) en ammoniak (NH3). Het gaat hierbij om de totale depositie van meldingen, vergunningen en prioritaire projecten tezamen voor heel Nederland.

**Figuur 19:** Verdeling over sectoren in heel Nederland



Bron: Bestand 'analysis\_rekenkamer\_20170522' RIVM, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Uit de figuur blijkt dat de landbouw verantwoordelijk is voor zo'n 99% van de uitstoot van ammoniak<sup>54</sup>. De sector industrie neemt bijna een derde van de uitstoot van stikstof voor zijn rekening. De totale uitstoot aan stikstof is 1,9 kiloton per jaar en er wordt 8,1 kiloton per jaar aan ammoniak uitgestoten.

<sup>53</sup> Ontvangen via het PAS-bureau van Bij12

<sup>54</sup> Ammoniak is een anorganische verbinding van stikstof en waterstof

# 5 Toezicht en handhaving

*Bij het uitgeven van vergunningen hoort ook een toezichts- en handhavingstaak. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op toezicht en handhaving.*

## 5.1 Toezicht en handhaving

### Normen

- In het toezichts- en handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma is er aandacht voor het opsporen van en optreden tegen vergunninghouders van activiteiten in het kader van de PAS waarbij de norm uit de vergunning wordt overschreden
- In het toezichts- en handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma is er aandacht voor het opsporen van en optreden tegen vergunninghouders van activiteiten in het kader van de PAS waarbij er – na het verstrijken van de termijn- sprake is van ‘onderbenutting’ van vergunningen
- Binnen het toezichts- en handhavingsbeleid is er aandacht voor het opsporen van en optreden tegen overtreders van de Wet natuurbescherming in het kader van de PAS.
- Toezicht en handhaving t.a.v. Wnb-vergunningen heeft plaats gevonden zoals beoogd in het handhavingsbeleid/uitvoeringsprogramma
- GS hebben zicht op de resultaten van toezicht en handhaving in relatie tot de ontwikkelingsruimte in de PAS

### Bevindingen

- De toezicht- en handhavingstaken van de provincie Overijssel bestaan grotendeels uit het uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving. PAS is één van de sporen die meegenomen worden in de toezichts- en handhavingstaken voor de fysieke leefomgeving.

-vervolg op volgende pagina

### Bevindingen – vervolg

- De feitelijke toezicht- en handhaving op PAS-vergunningen begint pas in het najaar van 2017. Dat komt omdat dan de 2 jaarstermijn na het onherroepelijk worden van de eerste vergunningen is afgerond. PAS is al wel één van de punten die meegenomen worden in het integrale toezicht.
- Handhavingsuitvoeringsprogramma's voor Natura 2000-beheerplannen worden in 2017 opgesteld.

### Integraal toezicht

Het college van Gedeputeerde Staten is bevoegd voor de uitvoering van verschillende toezichts- en handhavingstaken in de fysieke leefomgeving: duurzame ruimtelijke ontwikkeling en waterbeheer, milieu, energie en klimaat, en vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden. De PAS maakt hier onderdeel van uit. Er is dus geen sprake van een apart toezicht en handhaving op de PAS, maar van een integraal toezicht en handhaving voor de fysieke leefomgeving.

De provinciale vergunningverlenings- en handhavingstaken bestaan grotendeels uit het uitvoeren van landelijke wet- en regelgeving en zijn gebaseerd op de provinciale omgevingsvisie en -verordening. De provinciale beleidsvrijheid is veelal beperkt tot uitvoeringsbeleid op het gebied van handhaving, toezicht en vergunningverlening en wordt mede beïnvloed door procedurele kwaliteitseisen uit het Bor (Besluit Omgevingsrecht) en verplichte organisatiestructuren in de RUD's. Daarnaast moeten vergunningen en handhavingsbeschikkingen worden opgeleverd binnen respectievelijk de wettelijke en de eigen vastgestelde termijnen.

### Tweejaarstermijn

In het najaar van 2017 is de tweejaarstermijn voor het effectueren van de activiteiten waarvoor een (onherroepelijke) vergunning is afgegeven voorbij. Dat betekent dat er vanaf dat moment gehandhaafd kan gaan worden. Zoals eerder aangegeven zijn nog niet alle vergunningen onherroepelijk als gevolg van ingediende zienswijzen en beroepen. In het jaarprogramma 2017 VTH is opgenomen dat in 2017 uren zullen worden besteed aan het opstellen van handhavingsuitvoeringsprogramma's ten behoeve van Natura 2000-beheerplannen. In de handhaving zal ook zeker aandacht worden besteed aan de eventuele onderbenutting van geclaimde ontwikkelingsruimte, aldus de provincie.

### Toezicht en handhaving op het gebied van de Wet natuurbescherming

De Wnb biedt het kader voor toezicht en handhaving in relatie tot de Natura 2000-beheerplannen (gebiedscontrole, naleving vergunningen etc.). Toezicht en handhaving zien toe op de controle op de naleving van vergunningen en op het opsporen van en optreden (in het veld) tegen overtredingen van een aantal artikelen van de Wnb. De provincie ziet toe op de naleving van de Wnb.

In de actualisatie van het beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2019<sup>55</sup> is opgenomen dat dit betekent dat vergunningen worden gecontroleerd en dat wordt gekeken of de voorschriften uit de Natura 2000-beheerplannen worden nageleefd. Daarnaast wordt gekeken of projecten en andere handelingen in en rond de Natura 2000-gebieden aan de eisen van de Wnb voldoen. Bovendien vervult de provincie een actieve rol in de voorlichting over de gebiedsbescherming in de Wnb en over de gevolgen daarvan voor de verschillende belanghebbenden.

Voor de controle op agrarische bedrijven werd er voorheen onderscheid gemaakt in risicovolle en minder risicovolle bedrijven. Onder de risicovolle bedrijven vielen o.a. bedrijven met een luchtwasser. Indien de luchtwasser niet conform de voorschriften wordt gebruikt levert dit een aanmerkelijk hoge uitstoot van ammoniak op. De minder risicovolle bedrijven waren de veehouderijen zonder luchtwasser. Dat onderscheid wordt vanaf 2017 niet meer gemaakt, omdat er vanaf 2016 voor bedrijven met een luchtwasser een elektronische monitoring verplicht is gesteld. Hierdoor kan controle via het inloggen op de monitoringspagina van het bedrijf plaatsvinden en hoeft bedrijfsbezoek niet meer zo intensief plaats te vinden.

Naast de provincie controleren ook gemeenten in het kader van de omgevingsvergunning.

#### Verzoeken tot handhaving

Formele verzoeken om handhaving en signalen van illegaliteiten krijgen voorrang in de aanpak, zo is opgenomen in het beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van de provincie Overijssel. Er zijn verzoeken tot handhaving ingediend. Ambtelijke betrokkenen geven aan dat een enkele keer een burenruzie ten grondslag ligt aan een dergelijk verzoek, vaker zijn het organisaties die alle aspecten uit het juridisch instrumentarium benutten om -in hun ogen- ongewenste ontwikkelingen tegen te houden.

---

<sup>55</sup> Actualisatie beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving (2014- 2019) PS/2016/634

# Bijlage 1: Bronnenlijst

## Geraadpleegde documenten

### *Provincie Overijssel*

- Begroting Provincie Overijssel 2015, 2016 en 2017
- Jaarstukken Provincie Overijssel 2015 en 2016
- Omgevingsvisie Overijssel
- PS2013-412, Samen verder met de EHS
- PS2013-761, Decentralisatie natuurbeleid
- PS2014-62, Uitvoeringsreserve EHS
- PS2015-370, Statenbrief Instemming met PAS
- PS2015-555, Statenbrief Inwerkingtreding PAS
- PS2015-826, Statenbrief Voortgangsrapportage natuur
- PS2016-288, Statenbrief Vaststelling Natura 2000-beheerplannen
- PS2016-634, Actualisatie beleidsplan vergunningverlening, toezicht en handhaving 2014-2019
- PS2016-899, Provinciale coördinatie-verordening Ontwikkelopgave EHS/Natura2000
- PS2016-913, Statenvoorstel Ruimtelijke planvorming ontwikkelopgave EHS
- PS2017-65, Jaarprogramma Vergunningverlening Toezicht en Handhaving 2017
- PS2017-194, Aanbieding voortgangsrapportage Natuur en evaluatie Natuurpact.

### *Overige documentatie*

- BIJ12, Invulinstructie Formulier PAS herstelmaatregelen - peildatum 31-03-2017 Bijlage 2.
- Boer, S. de, M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M.W. van der Zouwen (2010). Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid, Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 174.

- Hanekamp, J.C., M. Crok & M. Briggs (2017). Ammoniak in Nederland, enkele kritische wetenschappelijke kanttekeningen.
- Hoefnagel, F. (2003). "EG Vogelrichtlijn 1979", In: J. Bouma et al. (2003). Milieubeleid in een veranderende context, WRR, Werkdocumenten, SDU, Den Haag.
- Jansen, A.J.M et al. (eds.) (2014). 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel III: Landschapsecologische inbedding'. Unie van Bosgroepen, Alterra Wageningen UR, Stichting Bargerveen & Programmadirectie Natura 2000, Ministerie van Economische zaken.
- Kuindersma, W., F.H. Kistenkas & R.C. van Apeldoorn (2004). De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogelen Habitatrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid. Planbureaustudies nr. 8, december 2004. Natuurplanbureau - vestiging Wageningen.
- Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). Programmatische Aanpak Stikstof 2015-2021. Juli 2015, publicatie-nr. 85536, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken & Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). Nota van Antwoord. Zienswijzen op het ontwerp partiële herziening Programma Aanpak Stikstof. 17 maart 2017, Publicatie-nr. 100036.
- PAS Bureau (2017). Landelijke monitoringsrapportage Natuur 2016.
- PBL, Fontein, R.J. et al. (2017). Het provinciaal natuurbeleid ingekaderd. Achtergronddocument lerende evaluatie van het Natuurpact, PBL-publicatie 2667, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Smits, N.A.C. & D. Bal (eds) (2014). 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel I: Algemene inleiding herstelstrategieën: beleid, kennis en maatregelen'. Alterra Wageningen UR & Programmadirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische zaken.
- Smits, N.A.C. & D. Bal (eds.) (2014). 'Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats. Ecologische onderbouwing van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Deel II: Herstelstrategieën voor stikstofgevoelige habitats.' Alterra Wageningen UR & Programmadirectie Natura 2000 van het Ministerie van Economische zaken.

#### Websites

- <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/distribution-of-natura-2000-sites-across-eu-member-states-1>
- [www.natura2000.nl](http://www.natura2000.nl)
- [http://vakbladnbl.nl/wp-content/uploads/VNBL\\_juni2017\\_koolmezen.pdf](http://vakbladnbl.nl/wp-content/uploads/VNBL_juni2017_koolmezen.pdf)
- [http://www.rivm.nl/Onderwerpen/A/Ammoniak/Direct\\_naar/Reactie\\_RIVM\\_op\\_rapport\\_Ammoniak\\_in\\_Nederland\\_Enkele\\_kritische\\_wetenschappelijke\\_kanttekeningen\\_van\\_Hanekamp\\_Crok\\_en\\_Briggs](http://www.rivm.nl/Onderwerpen/A/Ammoniak/Direct_naar/Reactie_RIVM_op_rapport_Ammoniak_in_Nederland_Enkele_kritische_wetenschappelijke_kanttekeningen_van_Hanekamp_Crok_en_Briggs)
- <http://pas.bij12.nl/content/pas-monitoringsrapportages-gepubliceerd>
- <http://pas.bij12.nl/content/pas-gebiedsrapportages>

- <http://pas.natura2000.nl/pages/verdeling-van-de-depositieruimte.aspx>
- <http://pas.natura2000.nl/pages/ruimte-voor-economische-groei.aspx>
- <http://pas.bij12.nl/sites/default/files/Status%20Grenswaarde%20PAS-gebieden%20-%202022%20maart%202017.pdf>
- <http://pas.natura2000.nl/pages/prioritaire-projecten.aspx>
- <http://overijssel.nl/bestuur/samen-werkt-beter/partners/>

## Geraadpleegde personen

### *Provincie Overijssel*

- Dhr. Dikhoff, projectleider PAS
- Dhr. Ooms, programmasecretaris Ontwikkelopgave EHS/Natura 2000
- Dhr. Van Wely, programmaleider Ontwikkelopgave EHS/Natura 2000
- Dhr. Wuijster, teamleider vergunningverlening
- Mw. Willigenburg, vergunningverlener wet Natuurbescherming
- Dhr. In 't Veld, coördinator prioritaire projecten

### *Extern*

- Dhr. Brink, SBB
- Dhr. Elzinga, LTO
- Mw. de Haan, Countus
- Dhr. Nij Bijvank, Waterschap Vechtstromen
- Dhr. Pleune, NMO
- Mw. Schotsman, van Westreenen
- Dhr. Vijfhuizen, Alfa accountants & adviseurs
- Dhr. Wiekema, Hoeve Advies

## Bijlage 2: Factsheets

In deze bijlage zijn factsheets opgenomen van de 21 PAS-gebieden in Overijssel. De factsheets kennen een identieke opbouw;

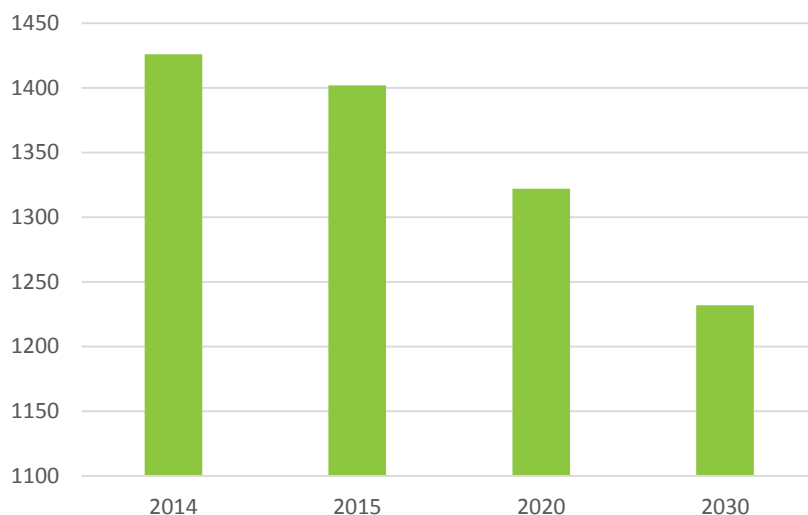
- Ontwikkeling in stikstofdepositie in mol per jaar
- Verdeling van de depositieruimte over de segmenten in de eerste PAS-periode
- Benutting van de depositieruimte per segment (2016)
- Stand van zaken uitvoering herstelmaatregelen (2016 en 2017)<sup>56</sup>

64

PAS

### 34 Weerribben

*Figuur 20: Weerribben - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar*

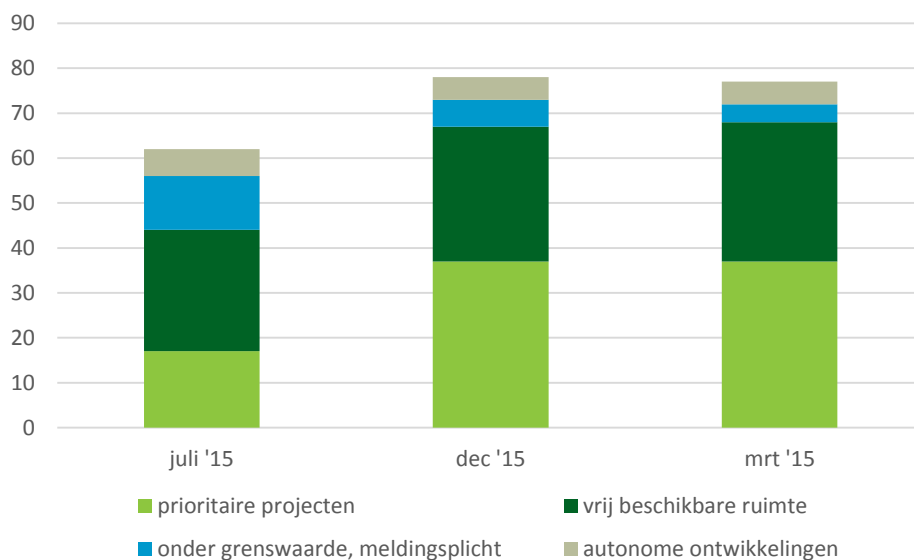


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Weerribben.

<sup>56</sup> Voor de stand van zaken van de uitvoering van herstelmaatregelen is gebruik gemaakt van een monitoringsbestand van het PAS-bureau, de rapportage daaruit over 2017 is nog niet openbaar.

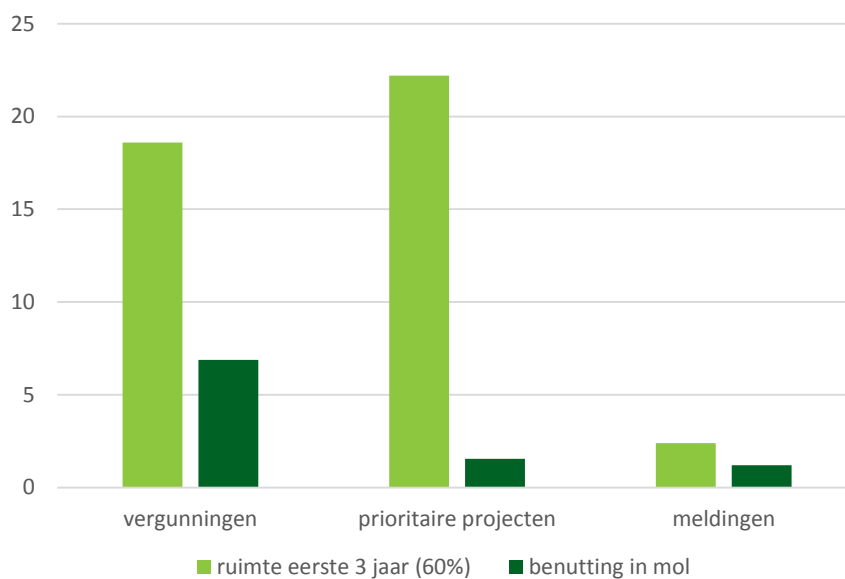


**Figuur 21:** Weerribben - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Weerribben juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 22:** Weerribben - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Weerribben maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 9:** Weerribben - Stand van zaken<sup>57</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

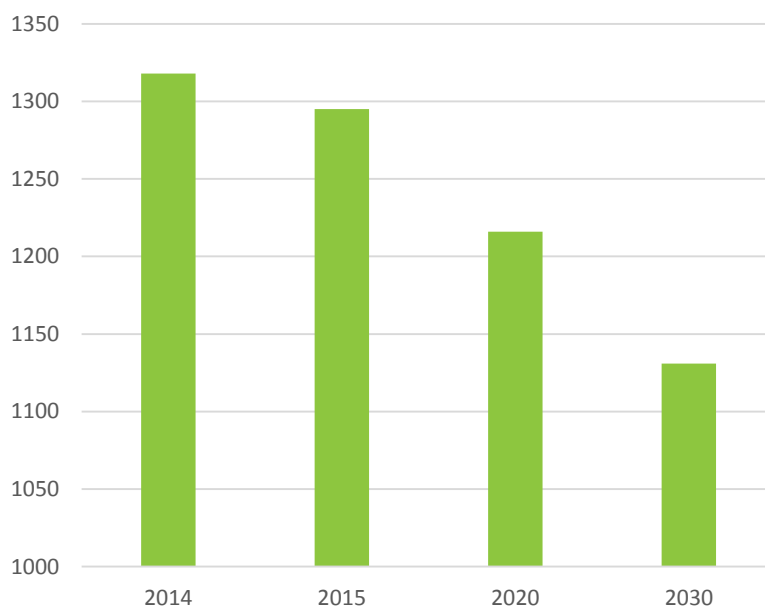
N = 17																
	T1/T2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	
Afgerond																
Gestart	14	15				1		1	2	13		4		4		
Moet nog beginnen	1		5	5	1		13	12	13	2	15	11	17	13	17	17
Niet van toepassing	2	2	12	12	16	16	4	4	2	2	2	2				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zijn alle 17 maatregelen tijdig gereed zijn, dat wil zeggen voor 30 juni 2021.

## 35 De Wieden

**Figuur 23:** De Wieden - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

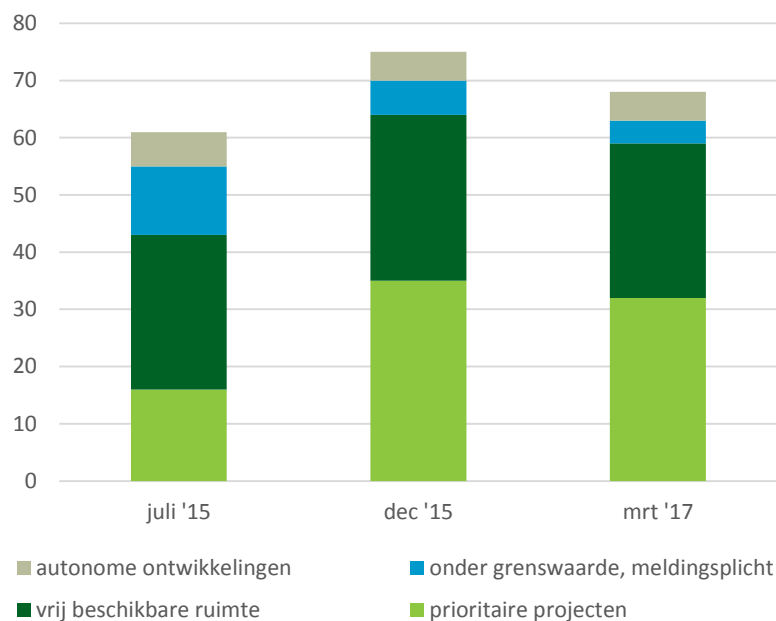


Bron: Gebiedsrapportage 2016 De Wieden.

<sup>57</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

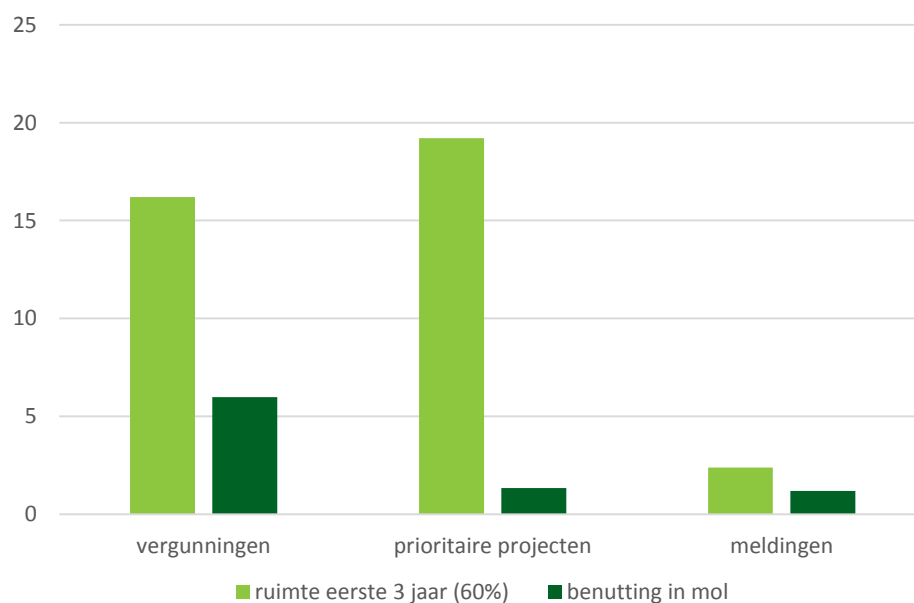
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 24:** De Wieden - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses De Wieden juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 25:** De Wieden - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse De Wieden maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 10:** De Wieden - Stand van zaken<sup>58</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

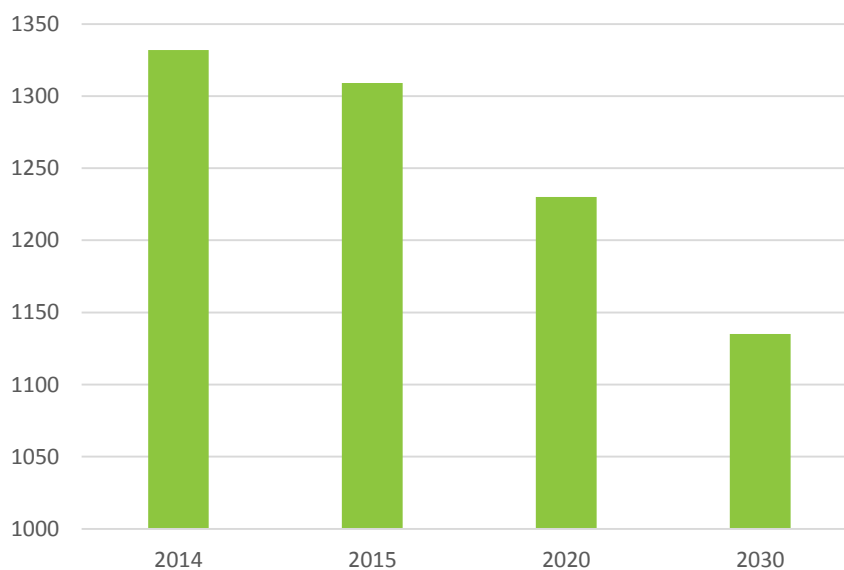
N = 17																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond		1							1	3		1		1		
Gestart	14	14				9		10	1	12	1	8		2		3
Moet nog beginnen	1				9		10		13		14	6	17	14	17	15
Niet van toepassing	2	2	17	17	8	8	7	7	2	2	2	2				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Aangegeven is dat de tijdige uitvoering van vier maatregelen onder druk staat, 13 maatregelen zullen tijdig worden uitgevoerd.

### 36 Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht

**Figuur 26:** Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

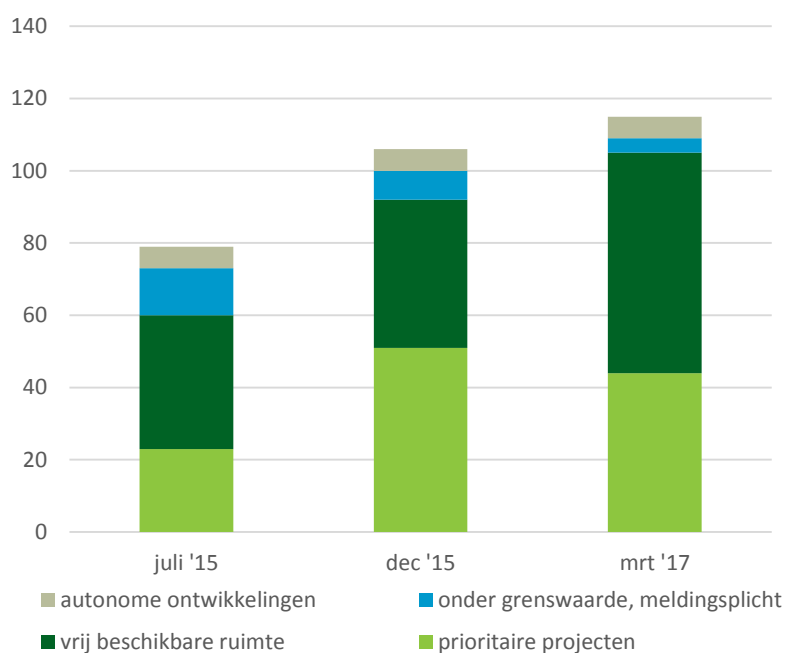


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht..

<sup>58</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

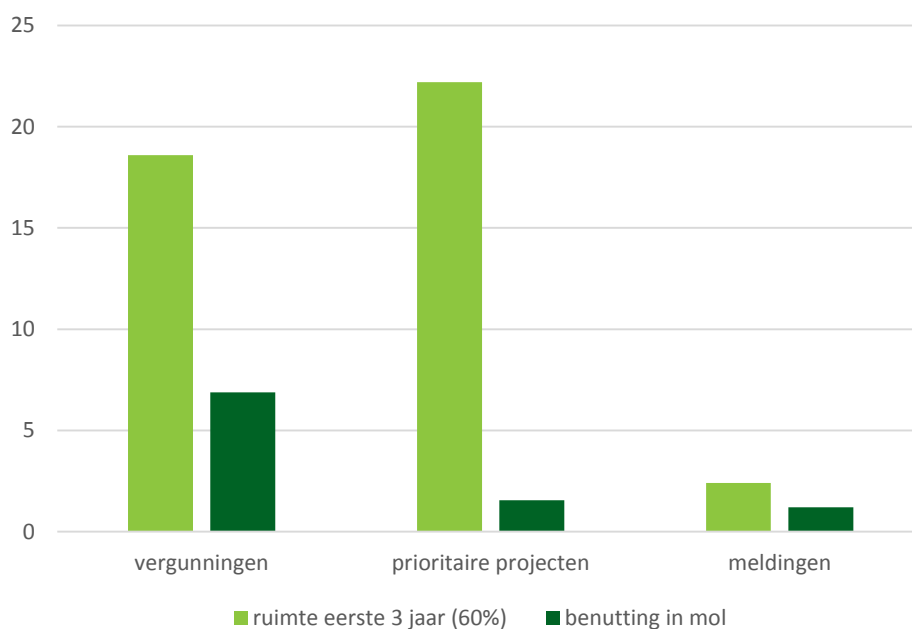
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 27:** Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 28:** Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 11:** Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht - Stand van zaken<sup>59</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 13																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond		5					1		4		4			3		3
Gestart	9	6	1			1		2	5	6		5		4		2
Moet nog beginnen	4	2		1	2	1	7	4	7	2	12	3	13	6	13	8
Niet van toepassing			12	12	11	11	6	6	1	1	1	1				

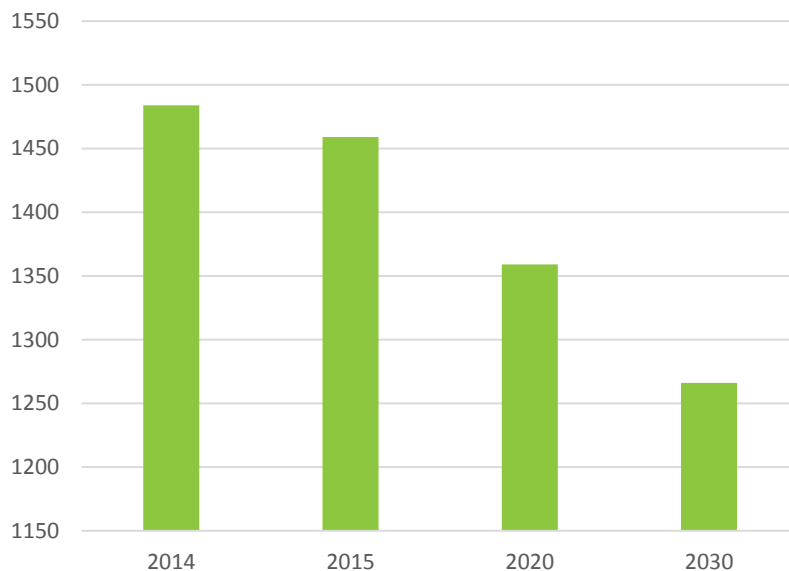
Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zullen alle 13 maatregelen tijdig gereed zijn, drie maatregelen zijn inmiddels afgerond.

### 37 Olde Maten en Veerslootlanden

**Figuur 29:** Olde Maten en Veerslootlanden - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

70  
PAS

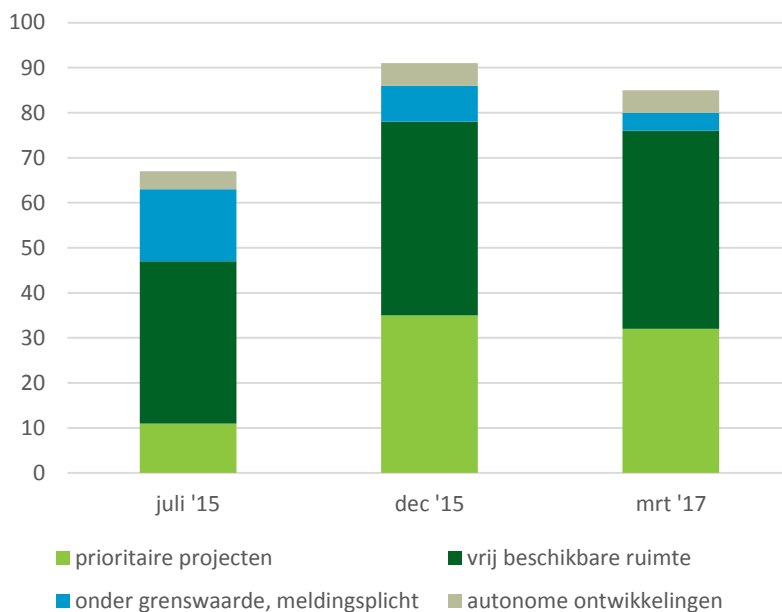


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Olde Maten en Veerslootlanden.

<sup>59</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

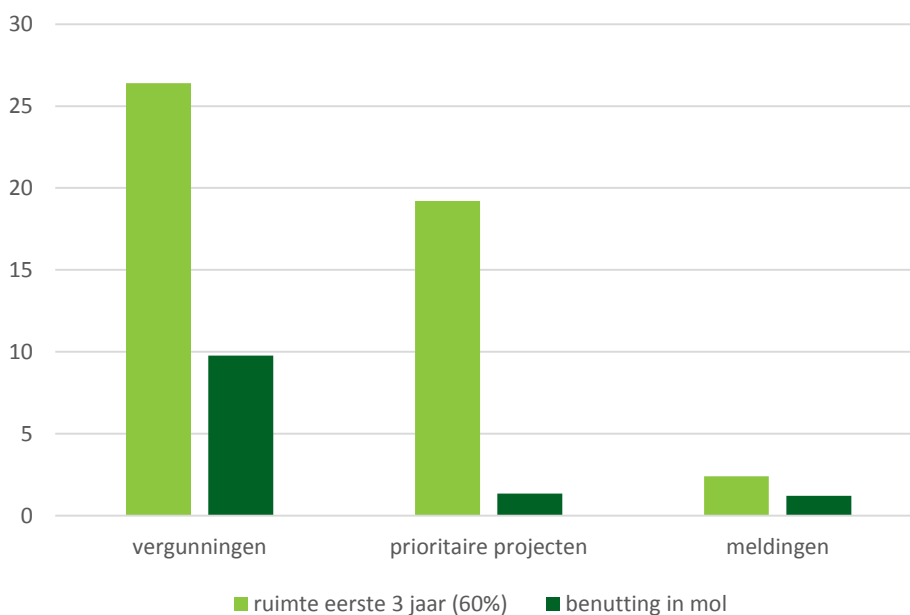
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 30:** *Olde Maten en Veerslootlanden - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar*











Bron: *Gebiedsanalyses Olde Maten en Veerslootlanden 2015, december 2015 en maart 2017.*

**Figuur 31:** *Olde Maten en Veerslootlanden - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016*



Bron: *Gebiedsanalyse Olde Maten en Veerslootlanden maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.*

**Tabel 12:** *Olde Maten en Veerslootlanden - Stand van zaken<sup>60</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)*

N = 14																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond	10	11	10	10	10	10	10	10	10	11	10	11	10	11	10	10
Gestart	2	2							2	1		1				
Moet nog beginnen	2	1							2	2	4	2	4	3	4	4
Niet van toepassing			4	4	4	4	4	4								

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

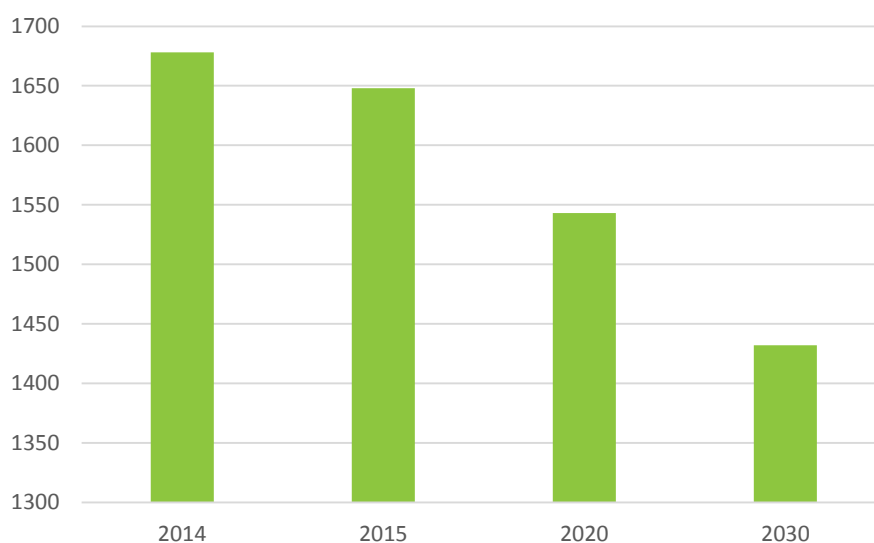
Alle 14 maatregelen zijn naar verwachting tijdig afgerond, 4 maatregelen zijn inmiddels afgerond.

## 39 Vecht- en Beneden Reggegebied

**Figuur 32:** *Vecht- en Beneden Reggegebied - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar*

72

PAS



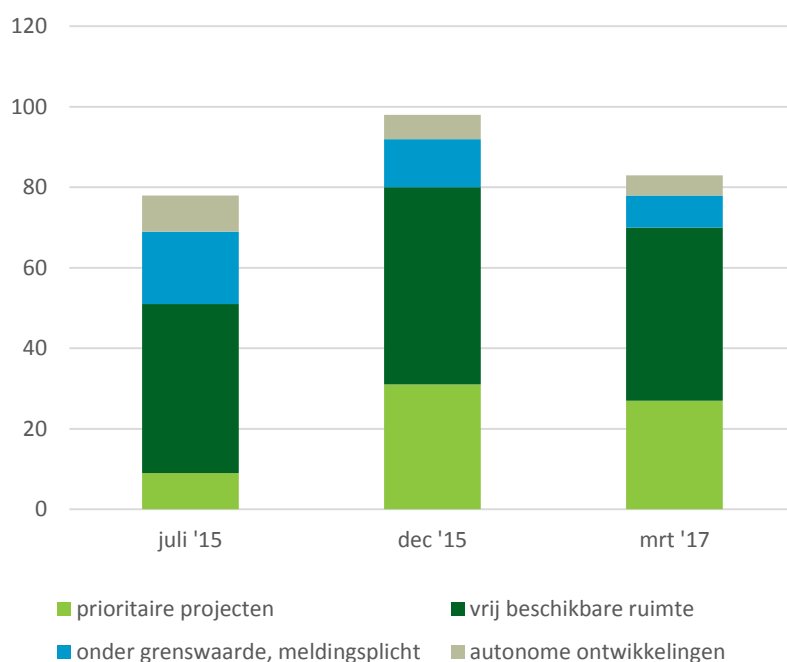
Bron: Gebiedsrapportage 2016 Vecht- en Beneden Reggegebied.

<sup>60</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

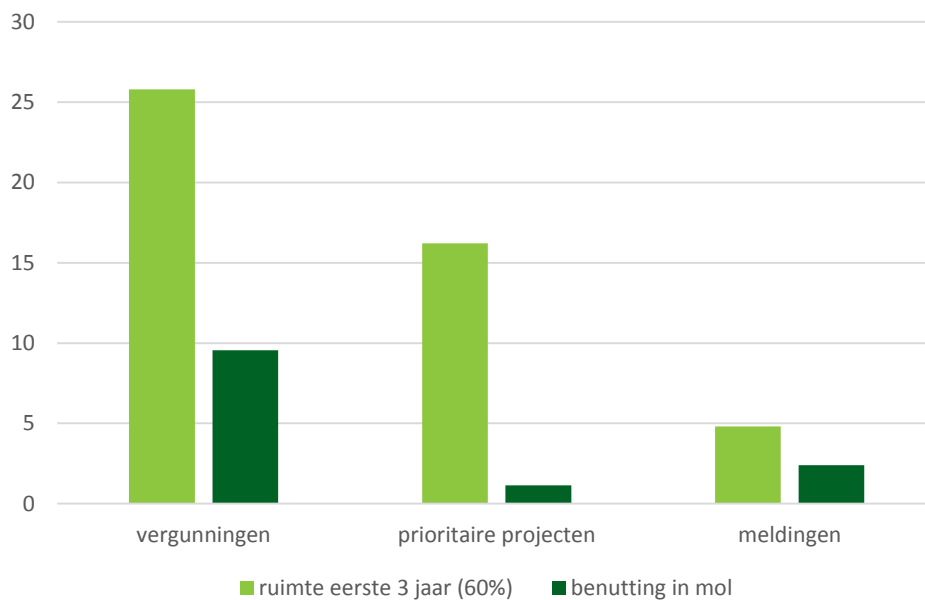


**Figuur 33:** Vecht- en Beneden Reggegebied - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Vecht- en Beneden Reggegebied juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 34:** Vecht- en Beneden Reggegebied - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Vecht- en Beneden Reggegebied maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 13:** Vecht- en Beneden Reggegebied - Stand van zaken<sup>61</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 78																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond	2	2	2	1					2	1	2	10	1	1		1
Gestart	70	73	10	11		18		4	23	69		36	1	20		1
Moet nog beginnen	4	1	5	5	41	23	68	64	51	6	74	30	76	57	78	76
Niet van toepassing	2	2	61	61	37	37	10	10	2	2	2	2				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

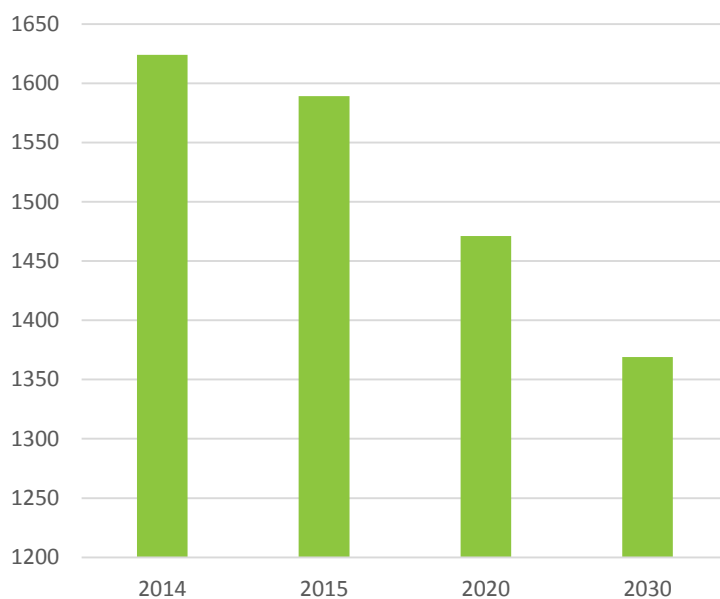
Naar verwachting zullen alle 78 maatregelen tijdig gereed zijn, 1 maatregel is inmiddels afgerond.

## 40 Engbertsdijkvenen

**Figuur 35:** Engbertsdijkvenen - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

74

PAS

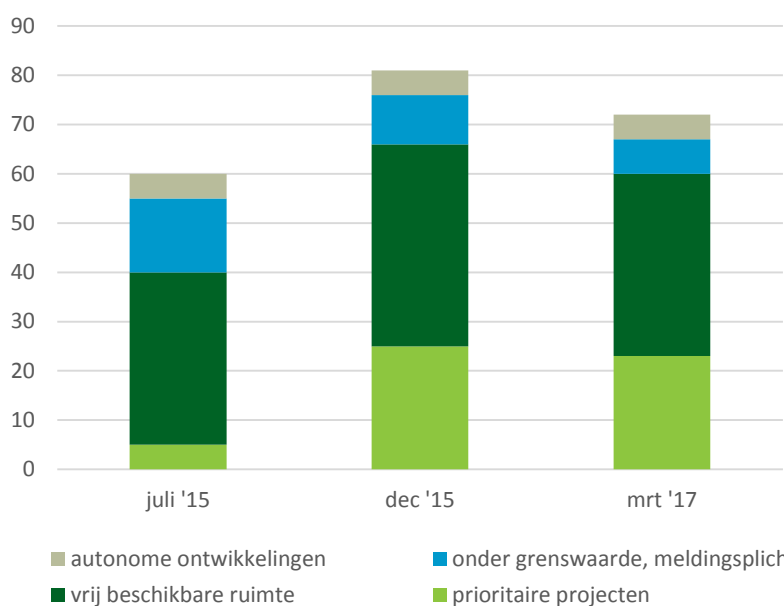


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Engbertsdijkvenen.

<sup>61</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 36:** Engbertsdijksvenen - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar

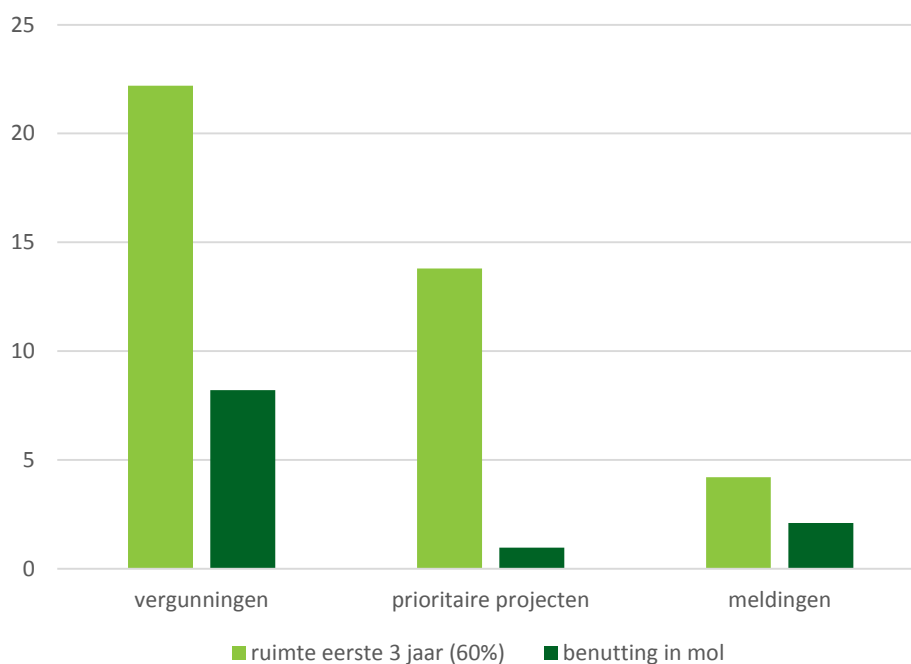


Bron: Gebiedsanalyses Engbertsdijksvenen juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 37:** Engbertsdijksvenen - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016









75

PAS



Bron: Gebiedsanalyse Engbertsdijksvenen maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 14:** Engbertsdijkvenen - Stand van zaken<sup>62</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

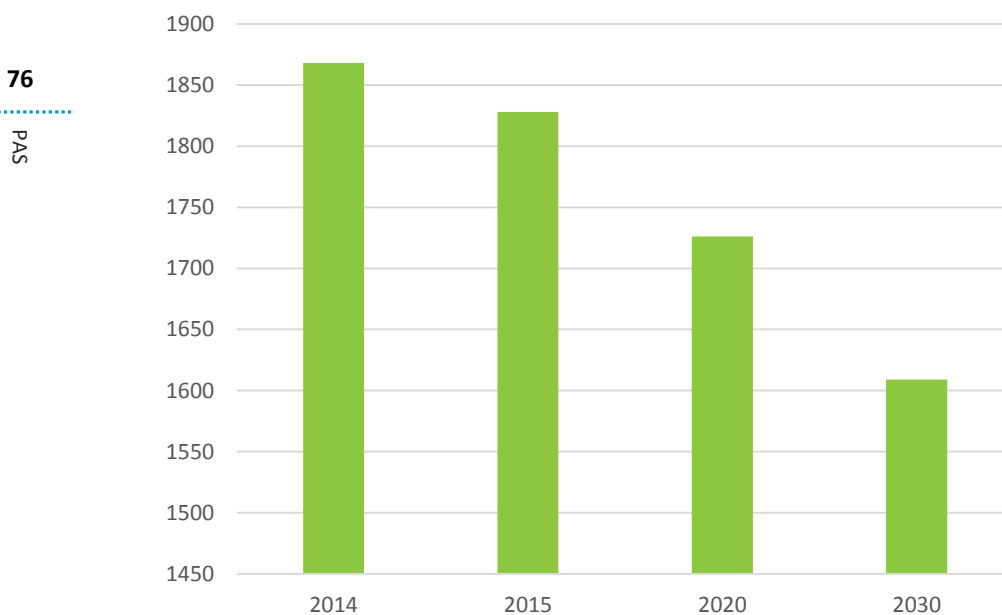
N = 25																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond																
Gestart	18	19	6	8				1	10	17		3		1		
Moet nog beginnen	3	2	3	1	9	9	17	16	11	4	21	18	25	24	25	25
Niet van toepassing	4	4	16	16	16	16	8	8	4	4	4	4				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

De uitvoering van 17 maatregelen staat onder druk, 8 maatregelen zullen naar verwachting tijdig gereed zijn.

## 41 Boetelerveld

**Figuur 38:** Boetelerveld - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

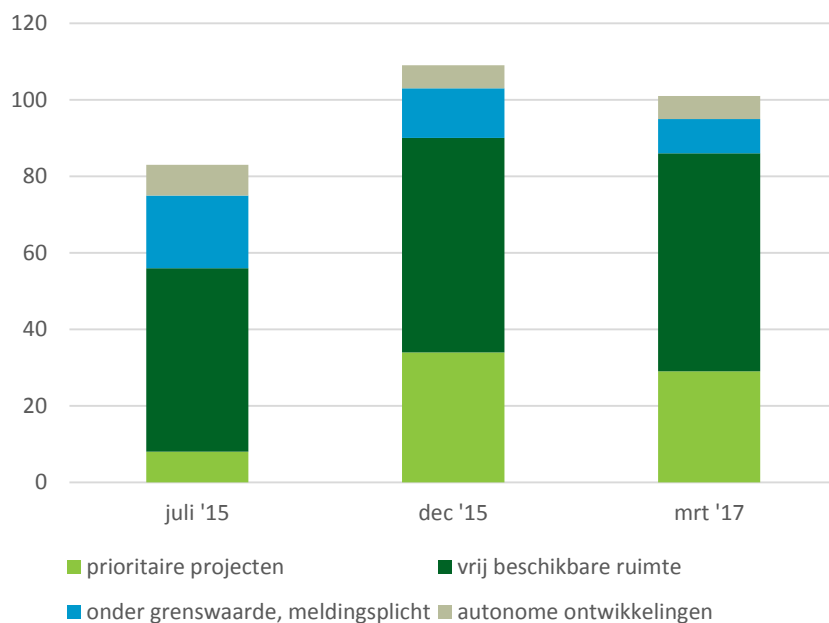


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Boetelerveld.

<sup>62</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

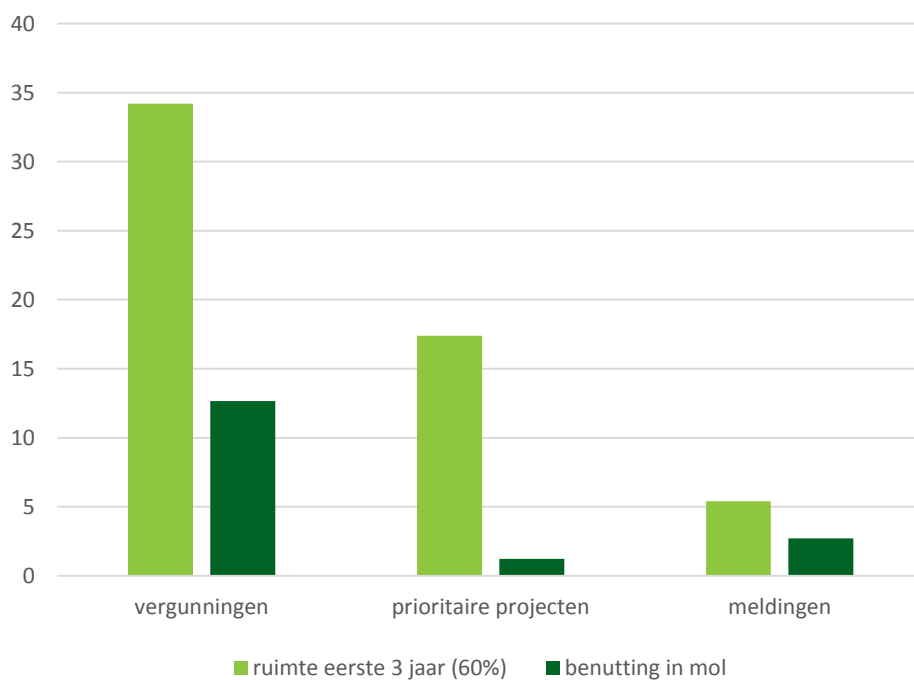
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 39:** Boeterveld - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Boeterveld juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 40:** Boeterveld - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Boeterveld maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 15:** Boetelerveld - Stand van zaken<sup>63</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

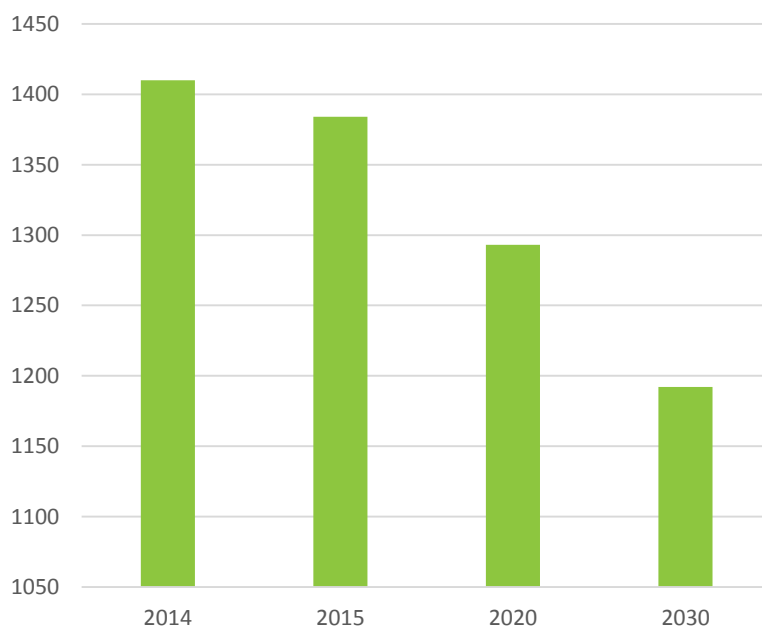
N = 26																
	T1/T2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	
Afgerond										1						
Gestart	25	26	5	6					6	6						
Moet nog beginnen	1		1		6	6	25	25	20	19	26	26	26	26	26	
Niet van toepassing			20	20	20	20	1	1								

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zullen alle 26 maatregelen tijdig zijn afgerond.

## 42 Sallandse Heuvelrug

**Figuur 41:** Sallandse Heuvelrug - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar



Bron: Gebiedsrapportage 2016 Sallandse Heuvelrug.

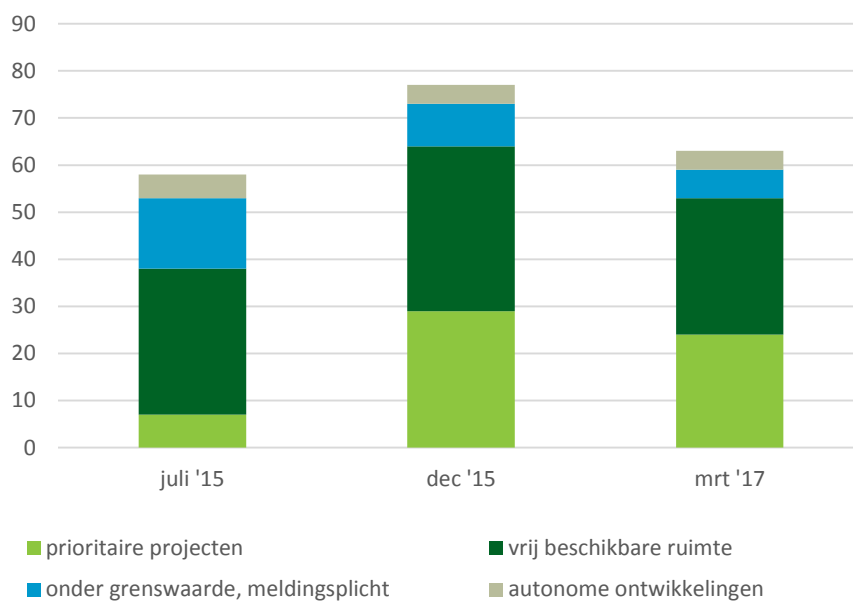
78

PAS

<sup>63</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

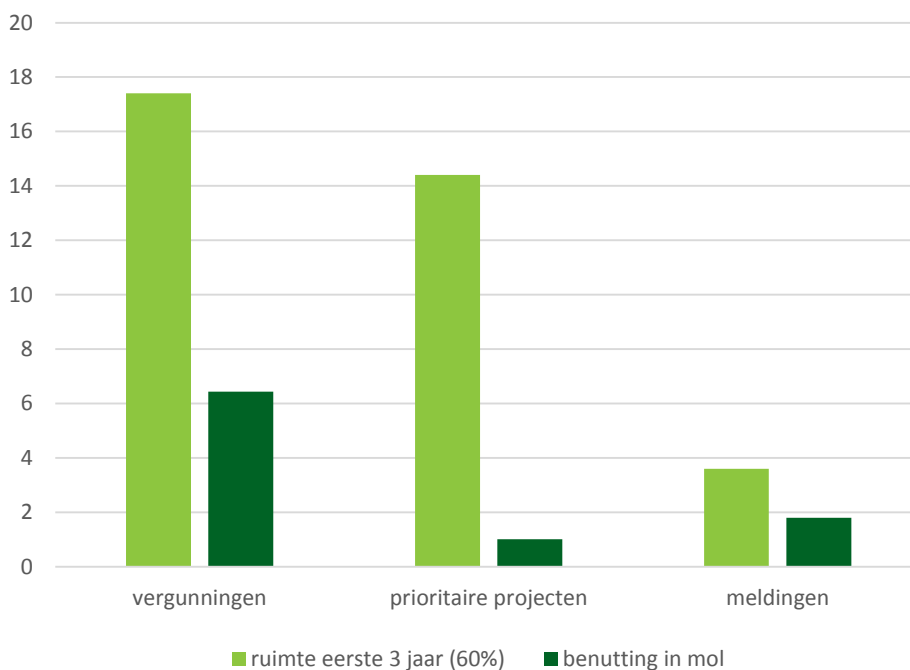
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 42:** Sallandse Heuvelrug - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar



Bron: Gebiedsanalyses Sallandse Heuvelrug juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 43:** Sallandse Heuvelrug - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Sallandse Heuvelrug maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 16:** Sallandse Heuvelrug - Stand van zaken<sup>64</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

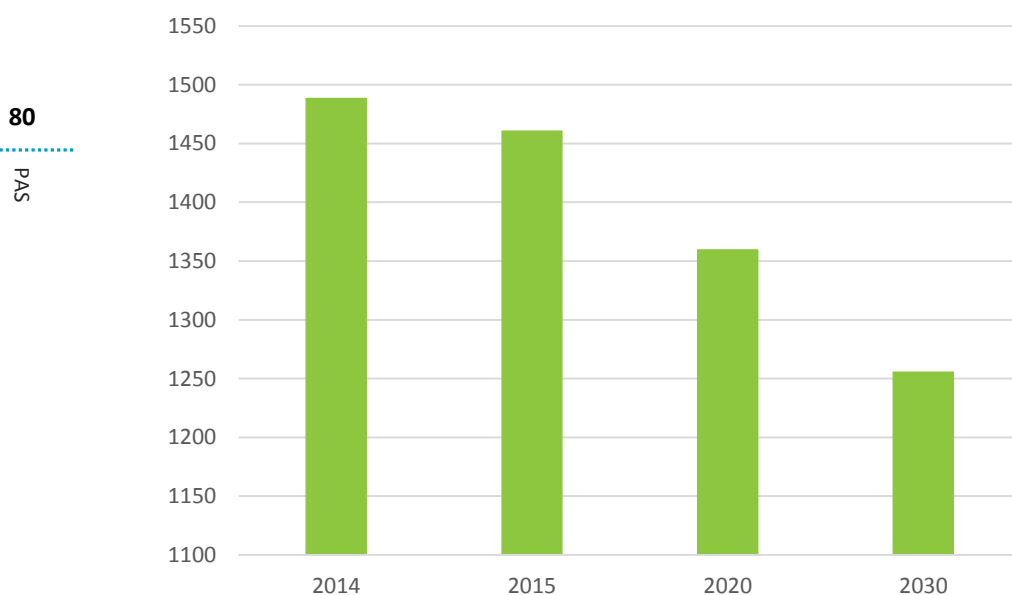
N = 23																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond	1	1							1	1	1	1				
Gestart	18	18	2	2		4	2	5	4	11	2	9	3	4		1
Moet nog beginnen					6	2	15	12	14	7	16	9	20	19	23	22
Niet van toepassing	4	4	21	21	17	17	6	6	4	4	4	4				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zullen alle 23 maatregelen tijdig zijn afgerond.

## 43 Wierdense Veld

**Figuur 44:** Wierdense Veld - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar



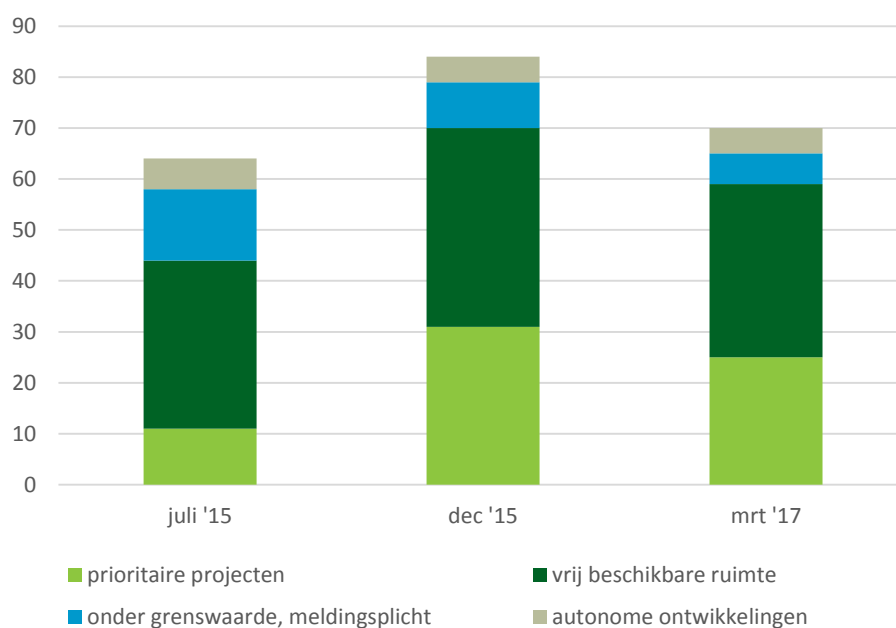
Bron: Gebiedsrapportage 2016 Wierdense Veld.

<sup>64</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

beschikbaar maken financiering, beschikbaar maken van grond, formele besluitvorming, vergunningen, inhoudelijke voorbereiding, praktische voorbereiding, uitvoering, gereed verklaren.

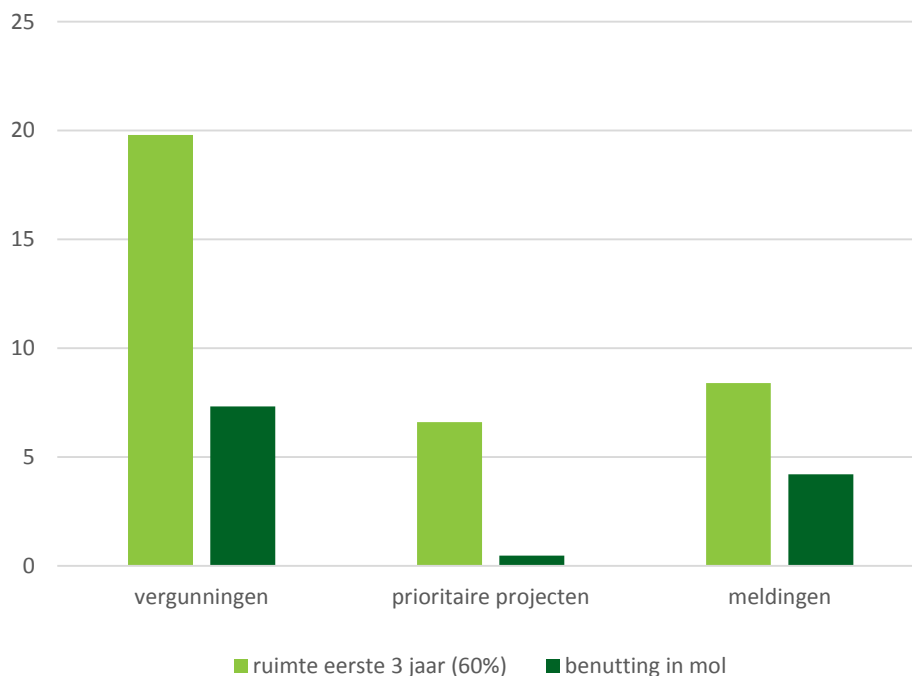


**Figuur 45:** Wierdense Veld - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Wierdense Veld juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 46:** Wierdense Veld - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Wierdense Veld maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 17:** Wierdense Veld - Stand van zaken<sup>65</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (iijkmoment 1) en 31/3/2017 (iijkmoment 2)

N = 20																
	T1/T2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	
Afgerond																
Gestart	17	17										1				
Moet nog beginnen			3	3	11	11	17	17	17	17	17	16	20	20	20	20
Niet van toepassing	3	3	17	17	9	9	3	3	3	3	3	3				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Van de 20 maatregelen staan er 16 onder druk, vier maatregelen zijn naar verwachting tijdig gereed.

## 44 Borkeld

**Figuur 47:** Borkeld - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

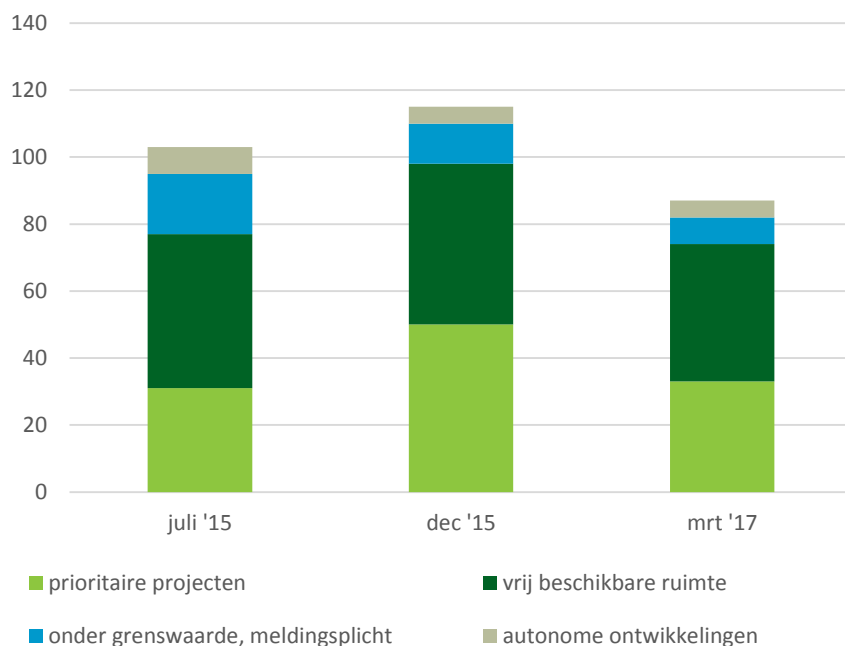


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Borkeld.

<sup>65</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

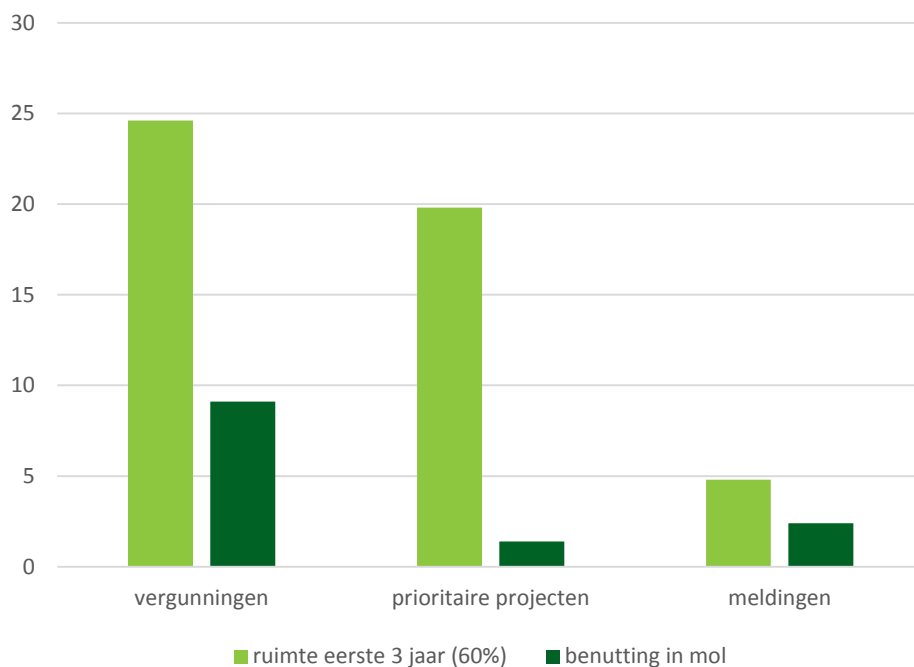
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 48:** Borkeld - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Borkeld juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 49:** Borkeld - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Borkeld maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 18:** Borkeld - Stand van zaken<sup>66</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 21																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Gestart	11	11							2	11		11		1		
Moet nog beginnen							9	9	9		11		19	18	19	19
Niet van toepassing	8	8	19	19	19	19	10	10	8	8	8	8				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

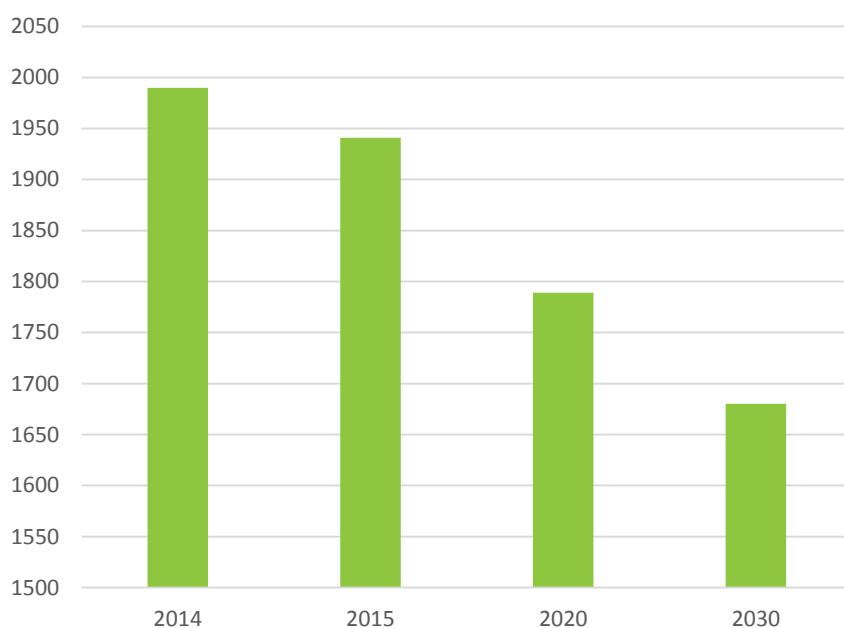
Twee maatregelen zijn inmiddels afgerond, de verwachting is dat de overige 19 maatregelen eveneens tijdig zullen zijn afgerond.

## 45 Springendal en Dal van de Mosbeek

**Figuur 50:** Springendal en Dal van de Mosbeek - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

84

PAS

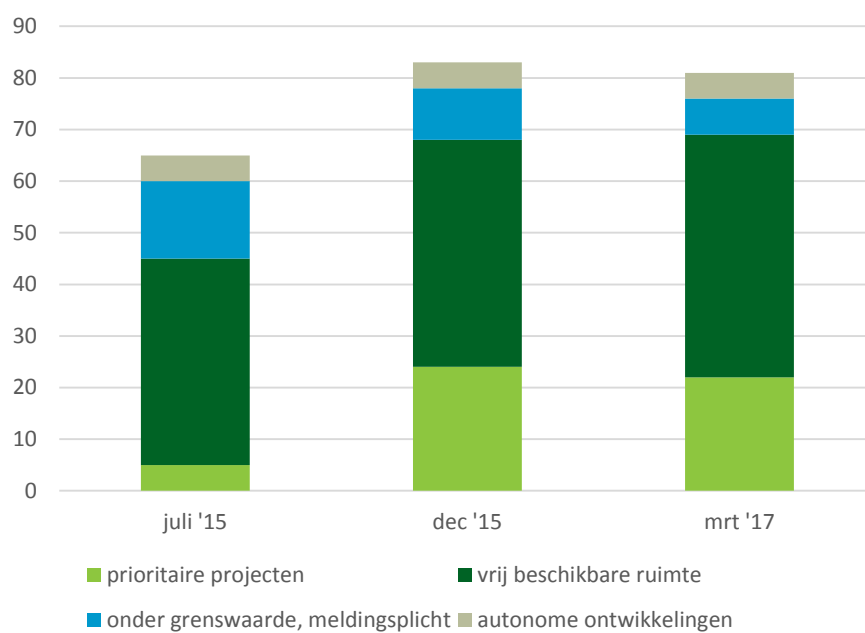


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Springendal en Dal van de Mosbeek.

<sup>66</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

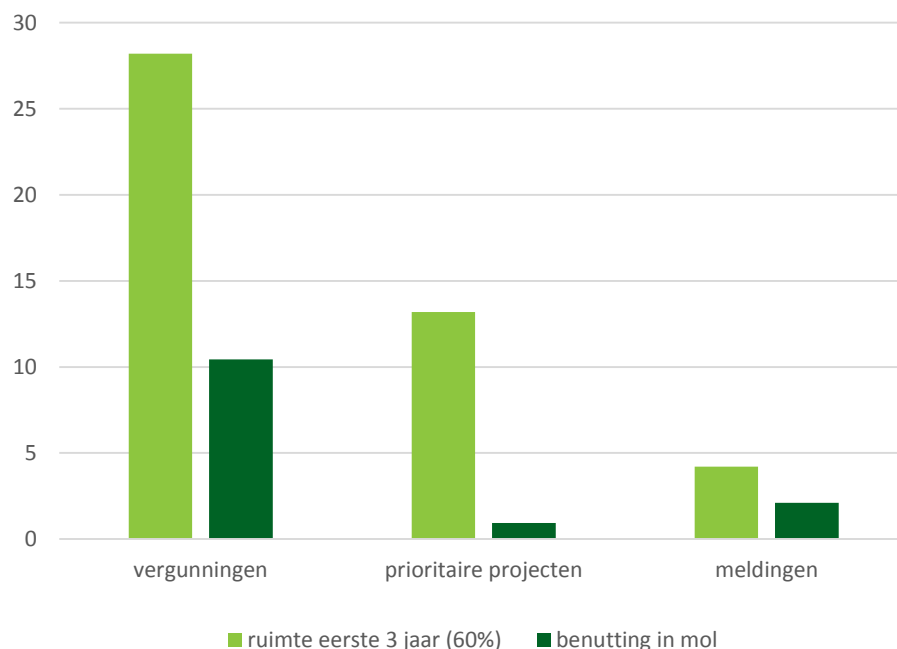
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 51:** Springendal en Dal van de Mosbeek - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Springendal en Dal van de Mosbeek juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 52:** Springendal en Dal van de Mosbeek - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Springendal en Dal van de Mosbeek maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 19:** Springendal en Dal van de Mosbeek - Stand van zaken<sup>67</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

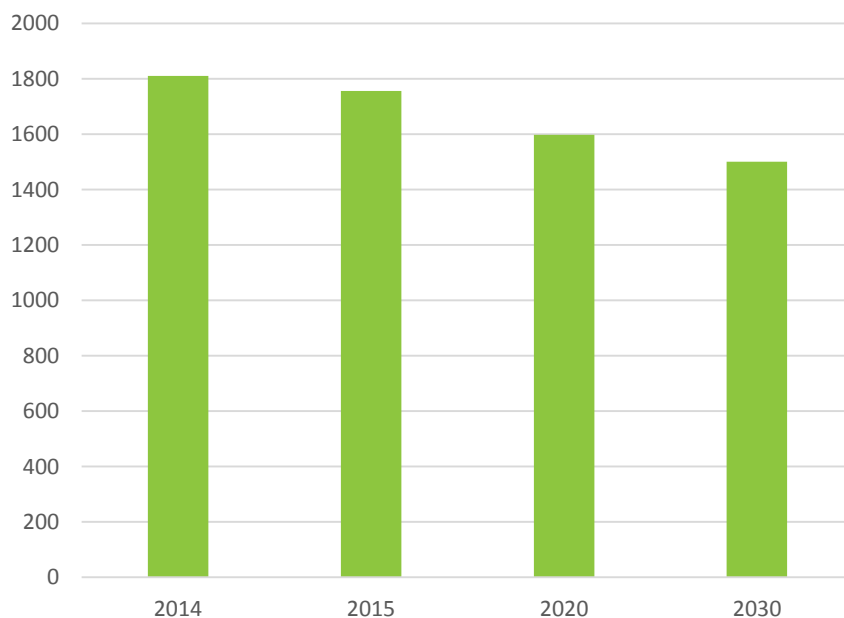
N =																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond		3	3	6		3		3	1	6	1	3		3		3
Gestart	113	111	55	60				2	75	81		10		2		
Moet nog beginnen	1		13	5	79	76	111	106	38	27	112	100	114	109	114	111
Niet van toepassing			43	43	35	35	3	3			1	1				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Van 3 maatregelen zijn geen gegevens ingevuld, waardoor het totaal op 114 uitkomt. Daarvan zijn er drie inmiddels afgerond, naar verwachting zullen de overige 111 eveneens tijdig worden afgerond.

## 46 Bergvennen en Brecklenkampse Veld

**Figuur 53:** Bergvennen en Brecklenkampse Veld - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

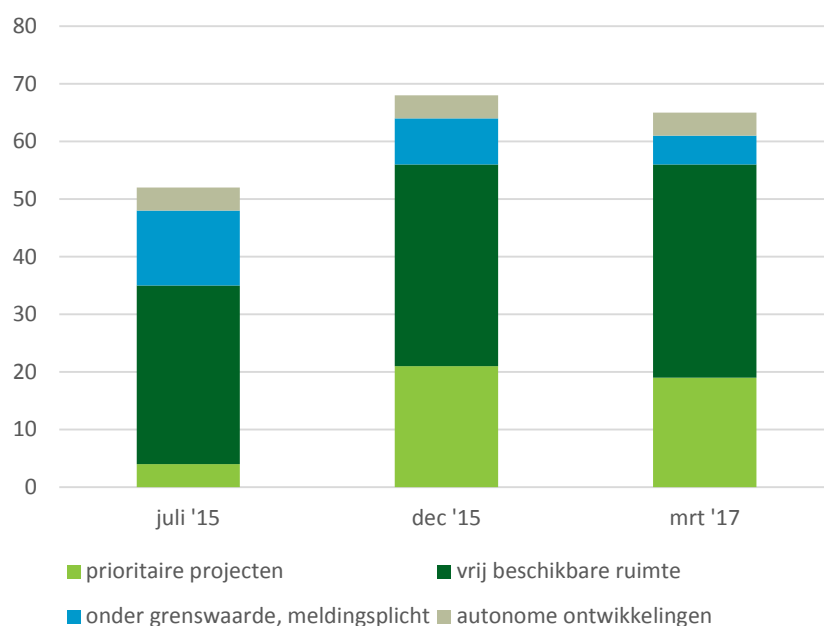


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Bergvennen en Brecklenkampse Veld.

<sup>67</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

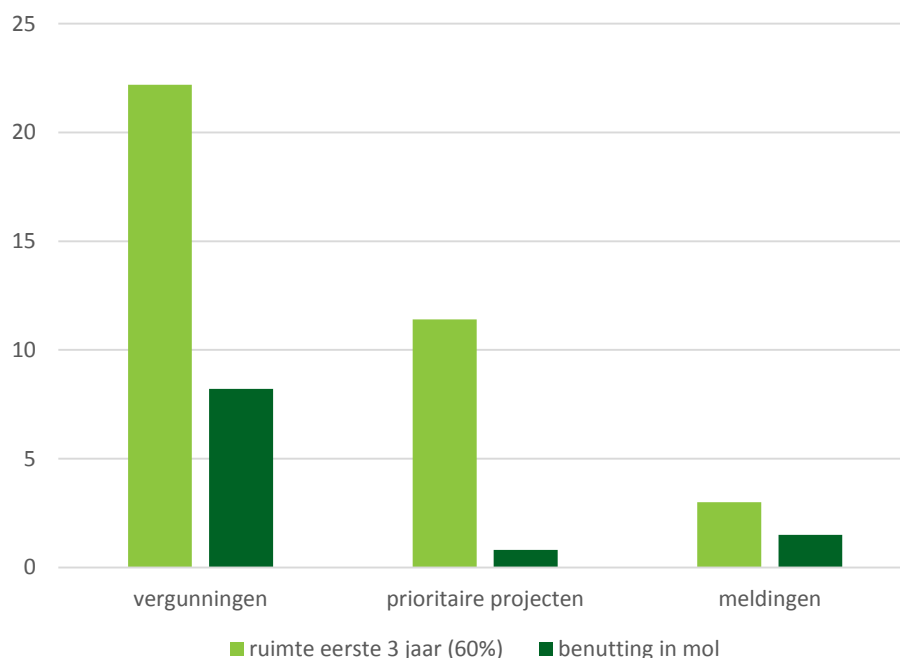
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 54:** Bergvennen en Brecklenkampse Veld- Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Bergvennen en Brecklenkampse Veld juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 55:** Bergvennen en Brecklenkampse Veld - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Bergvennen en Brecklenkampse Veld maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 20:** Bergvennen en Brecklenkampse Veld- Stand van zaken<sup>68</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 46																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond																
Gestart	40	40	6	6				1	19	19		4				
Moet nog beginnen	2	2	10	10	18	18	39	38	23	23	42	38	46	46	46	46
Niet van toepassing	4	4	30	30	28	28	7	7	4	4	4	4				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zullen alle 46 maatregelen tijdig zijn afgerond.

## 47 Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek

**Figuur 56:** Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

88

PAS



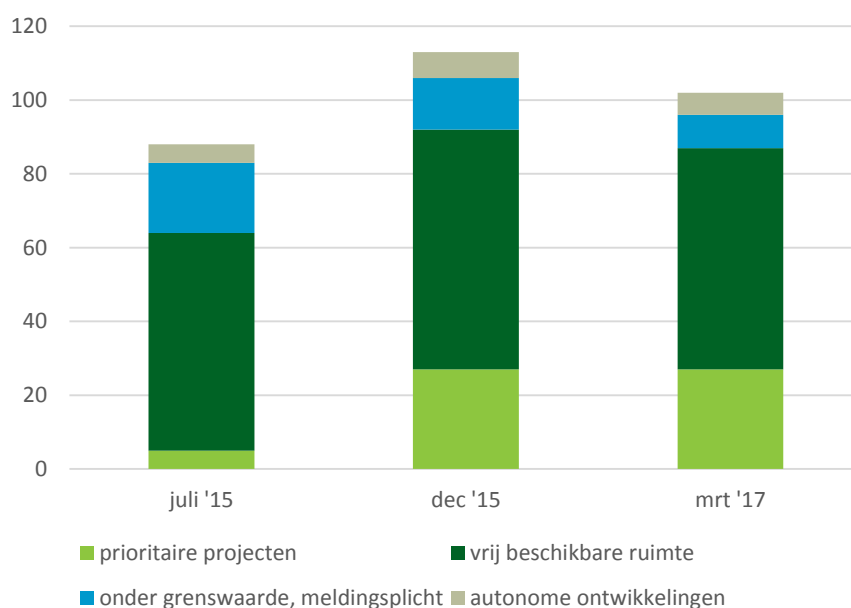
Bron: Gebiedsrapportage 2016 Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek.

<sup>68</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

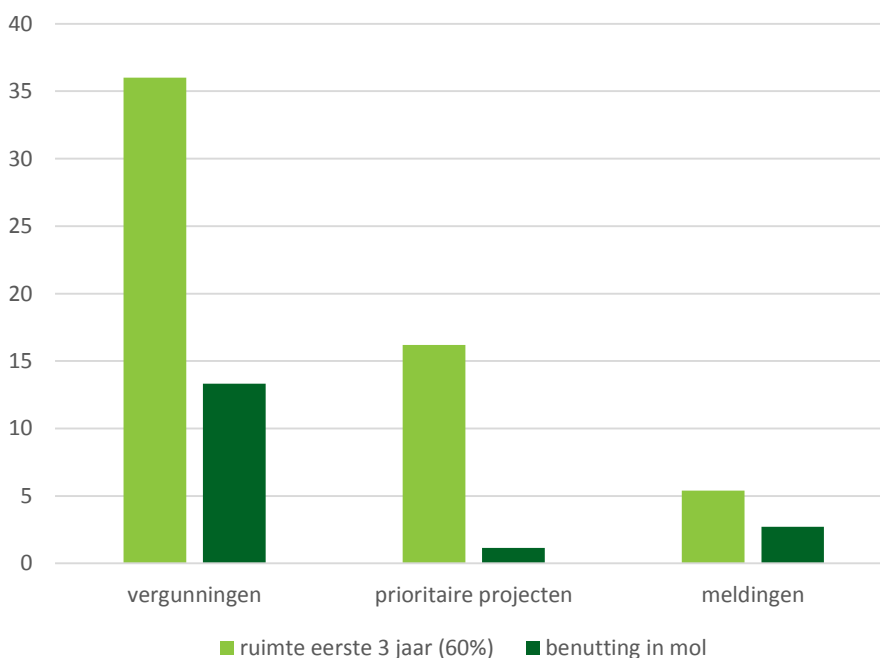


**Figuur 57:** Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 58:** Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 21:** Achter de Voort, Agelerbroek & Voltherbroek - Stand van zaken<sup>69</sup>  
herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 19																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond																
Gestart	14	14	3	3					7	14		6				
Moet nog beginnen	5	5	1	1	7	7	14	14	12	5	19	13	19	19	19	19
Niet van toepassing			15	15	12	12	5	5								

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

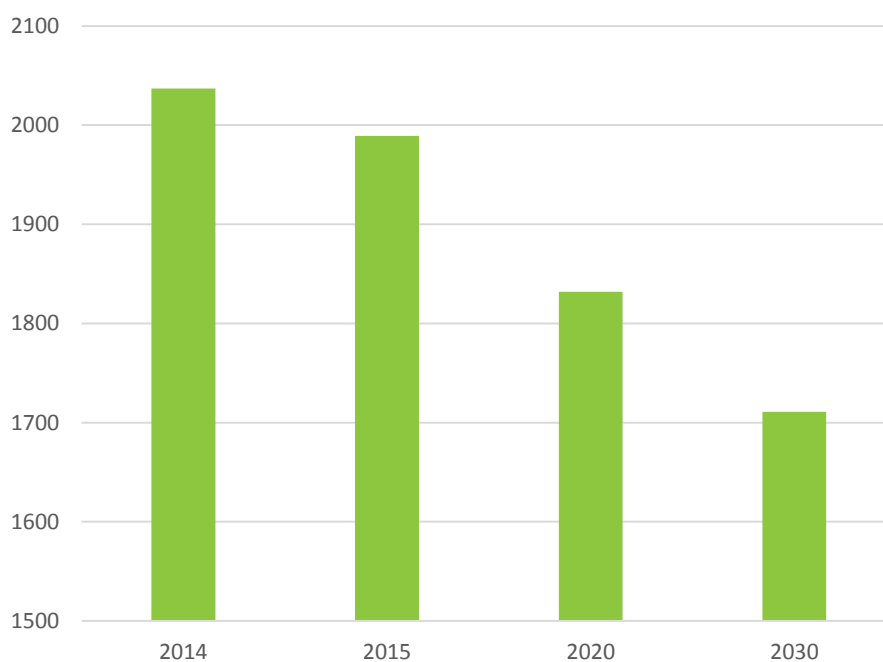
Naar verwachting zullen alle 19 maatregelen tijdig zijn gerealiseerd.

## 48 Lemselermaten

**Figuur 59:** Lemselermaten - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

90

PAS

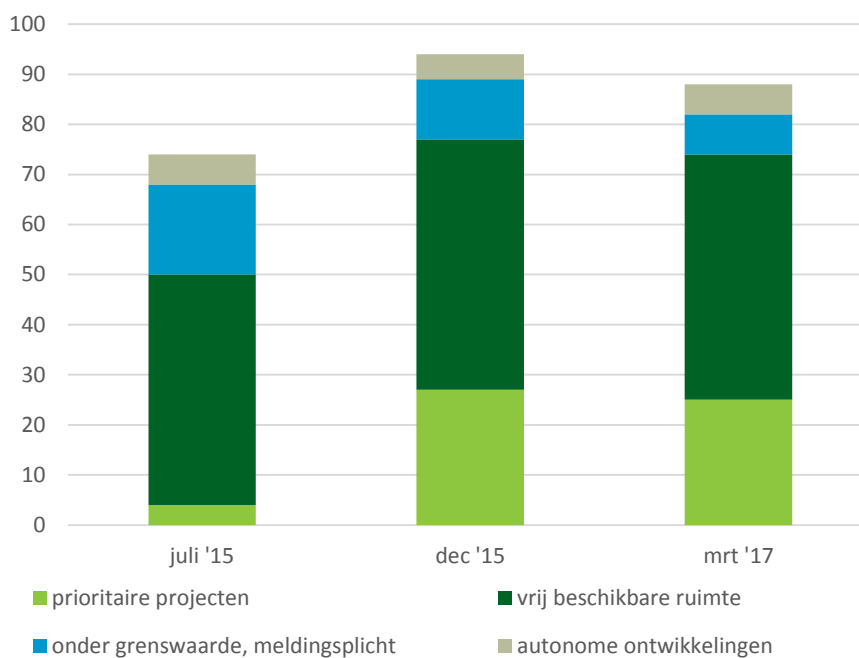


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Lemselermaten.

<sup>69</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

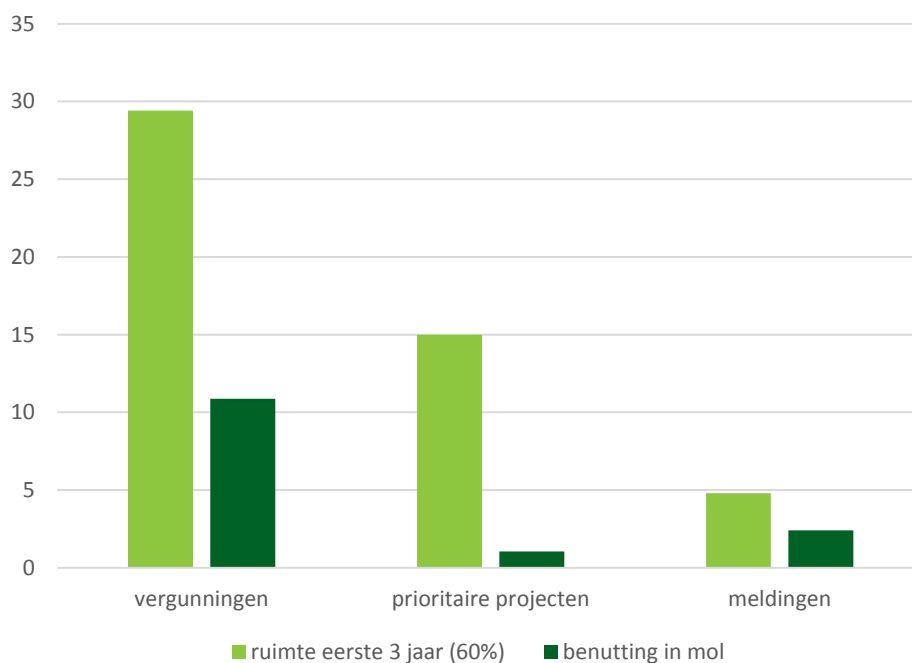
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 60:** Lemselermaten - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Lemselermaten juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 61:** Lemselermaten - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Lemselermaten maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 22:** Lemselermaten - Stand van zaken<sup>70</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

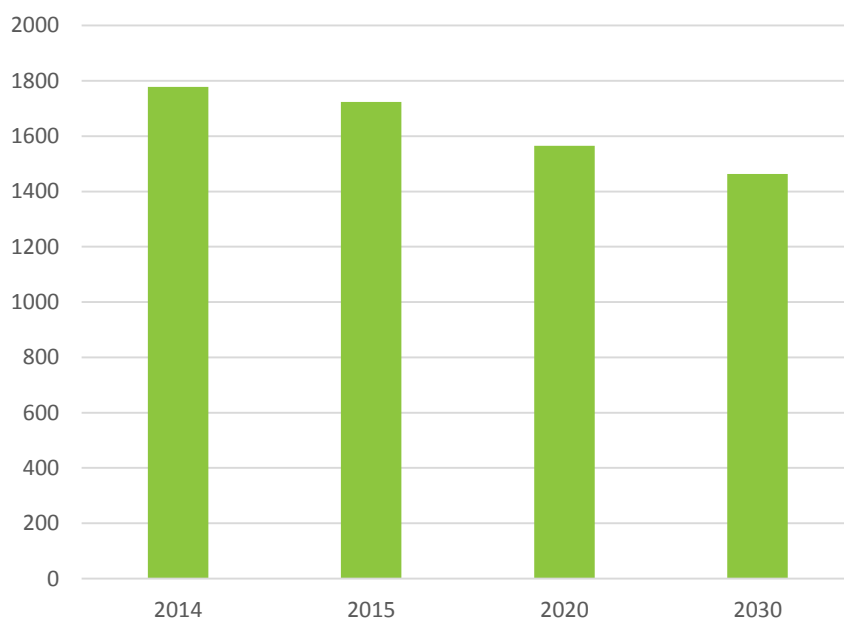
N = 30																
	T1/T2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	
Afgerond										7		4		4		
Gestart	25	28	14	14	14	14		1	18	17		5				
Moet nog beginnen	5	2					25	24	12	6	30	21	30	26	30	30
Niet van toepassing			16	16	16	16	5	5								

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zullen alle 30 maatregelen tijdig zijn afgerond.

## 49 Dinkelland

**Figuur 62:** Dinkelland - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

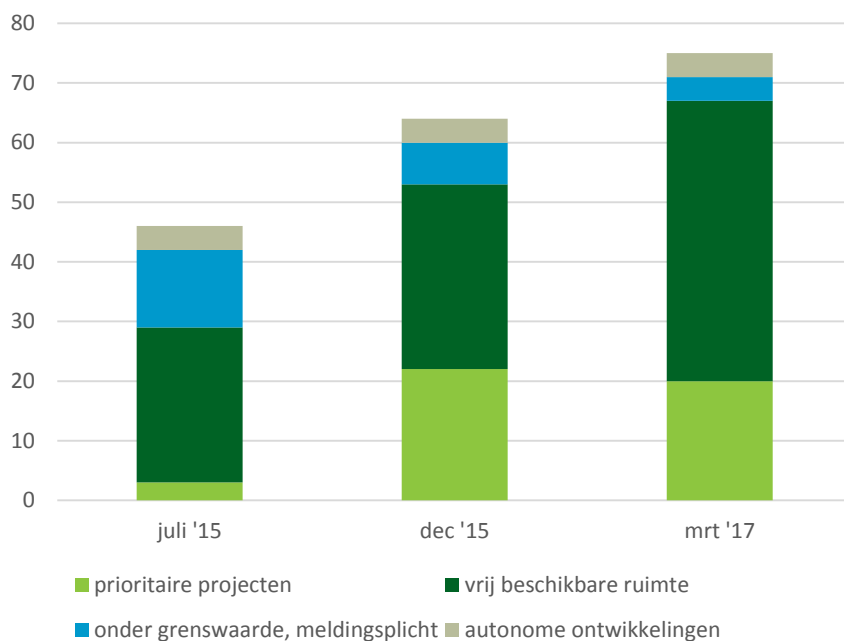


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Dinkelland.

<sup>70</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

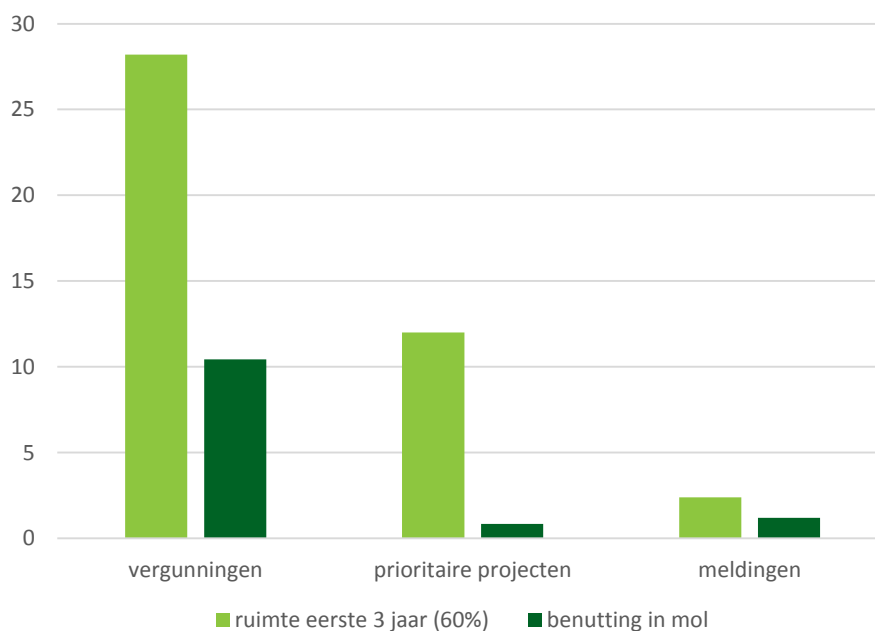
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 63:** Dinkelland - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Dinkelland juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 64:** Dinkelland - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Dinkelland maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 23:** Dinkelland - Stand van zaken<sup>71</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 45																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond																
Gestart	40	42	26	26				1	27	42		12				
Moet nog beginnen	5	3	1	1	27	27	40	39	18	3	45	33	45	45	45	45
Niet van toepassing			18	18	18	18	5	5								

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

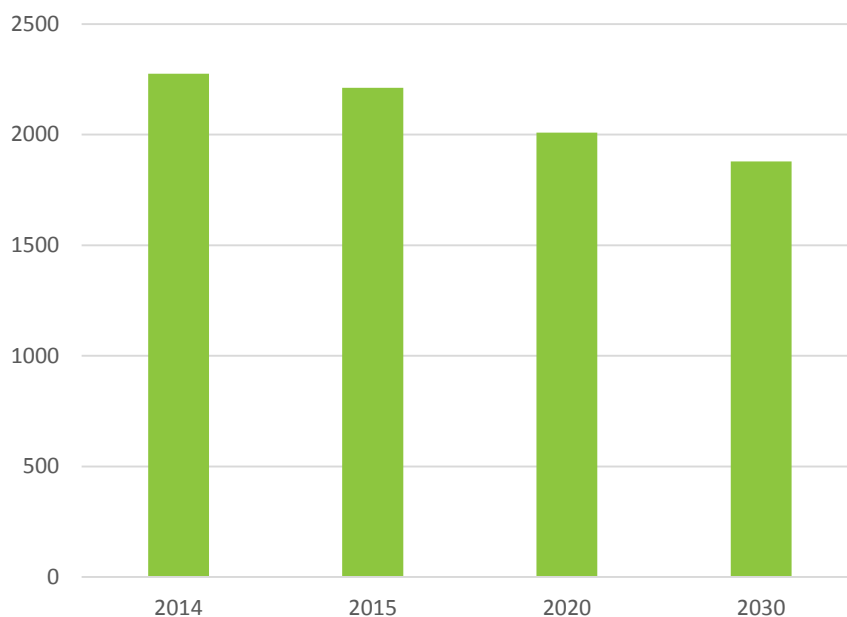
Voor 1 maatregel staat de tijdige uitvoering onder druk, de overige 44 zullen naar verwachting tijdig afgerond zijn.

## 50 Landgoederen Oldenzaal

**Figuur 65:** Landgoederen Oldenzaal - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

94

PAS

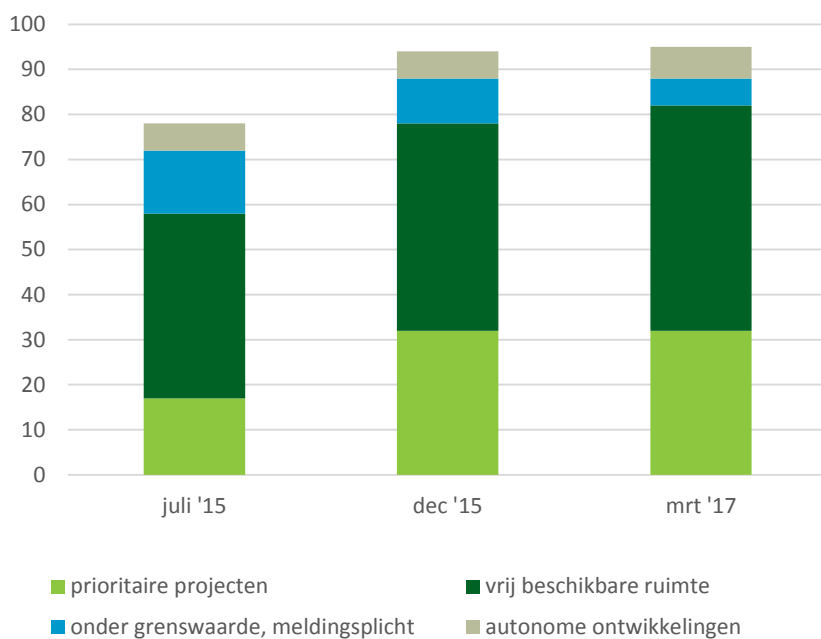


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Landgoederen Oldenzaal.

<sup>71</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

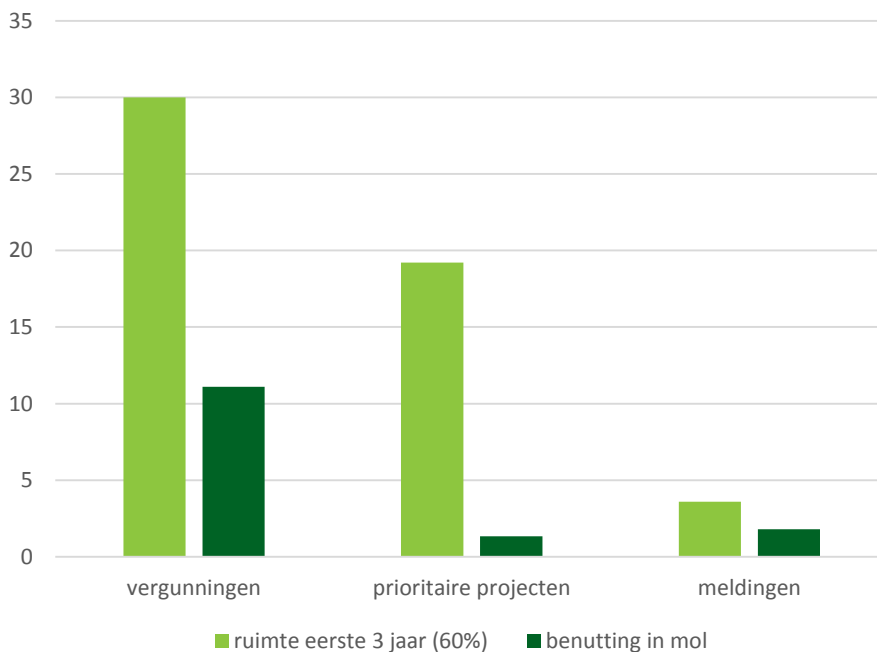
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 66:** Landgoederen Oldenzaal - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Landgoederen Oldenzaal juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 67:** Landgoederen Oldenzaal - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Landgoederen Oldenzaal maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 24:** Landgoederen Oldenzaal - Stand van zaken<sup>72</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 21																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond		1								1		1				
Gestart	19	19	11	11		1			12	13		1		2		
Moet nog beginnen	1				12	11	17	17	8	6	20	18	21	19	21	21
Niet van toepassing	1	1	10	10	9	9	4	4	1	1	1	1				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

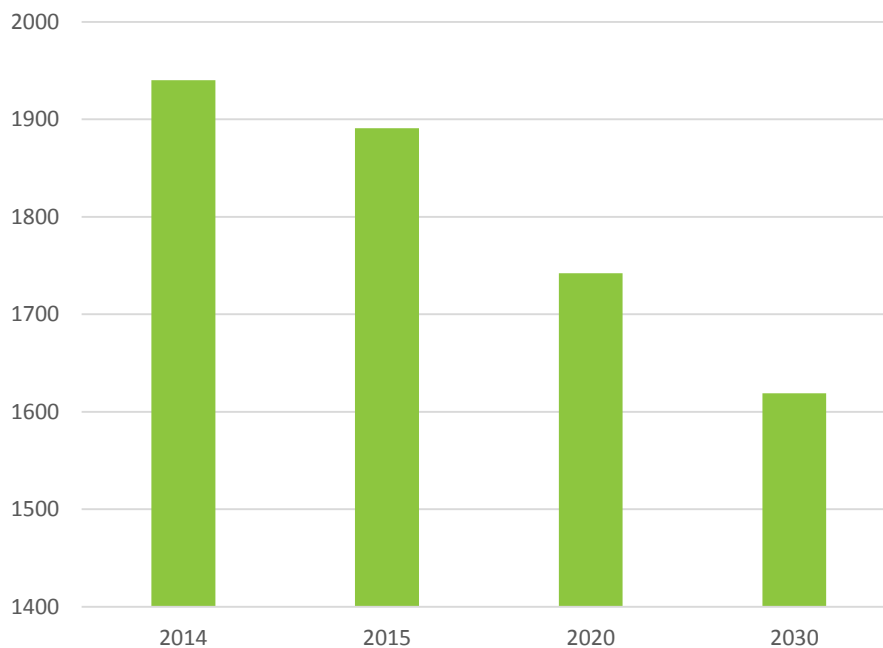
Naar verwachting zullen alle 21 maatregelen tijdig zijn afgerond.

## 51 Lonnekermeer

**Figuur 68:** Lonnekermeer - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

96

PAS



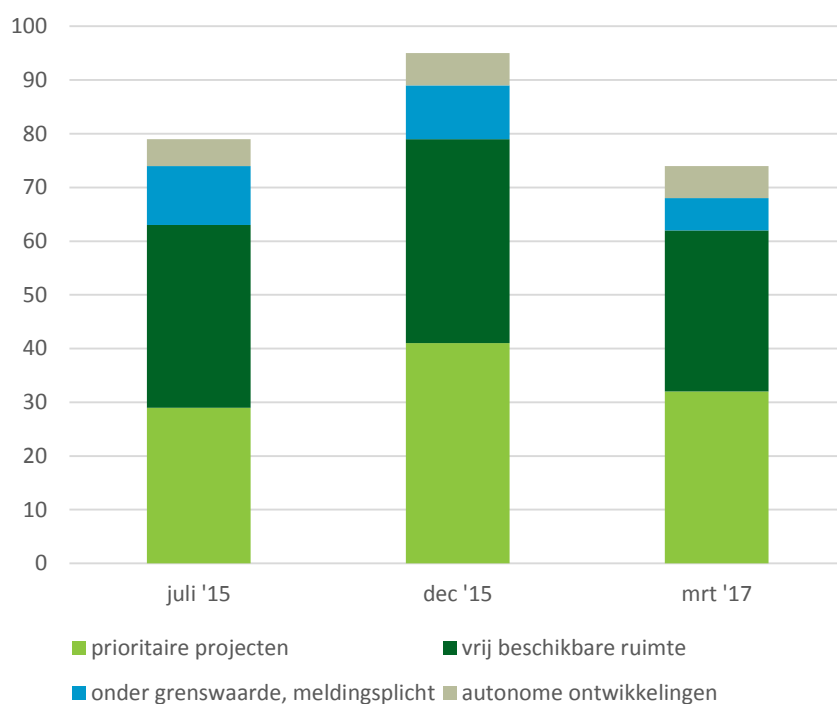
Bron: Gebiedsrapportage 2016 Lonnekermeer.

<sup>72</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

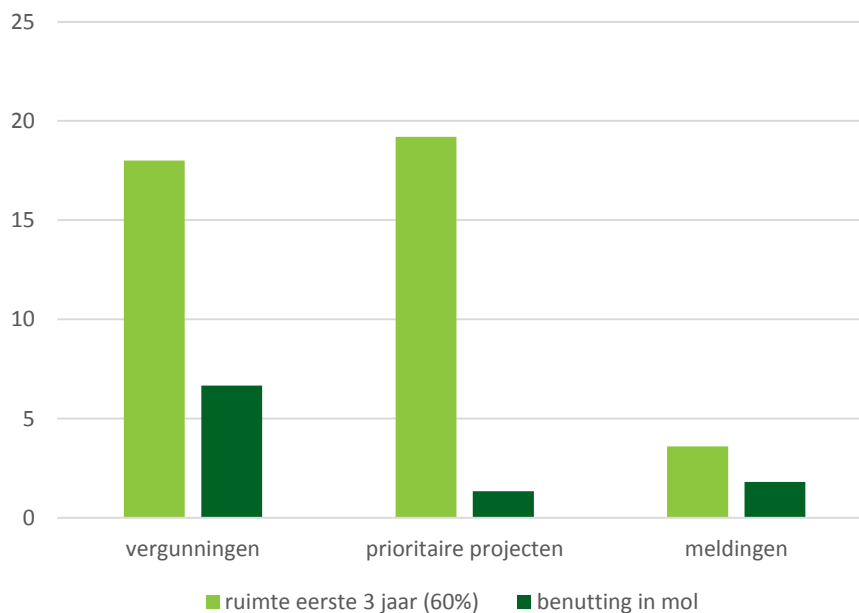


**Figuur 69:** Lonnekermeer - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Lonnekermeer juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 70:** Lonnekermeer - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Lonnekermeer maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 25:** Lonnekermeer - Stand van zaken<sup>73</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (iijkmoment 1) en 31/3/2017 (iijkmoment 2)

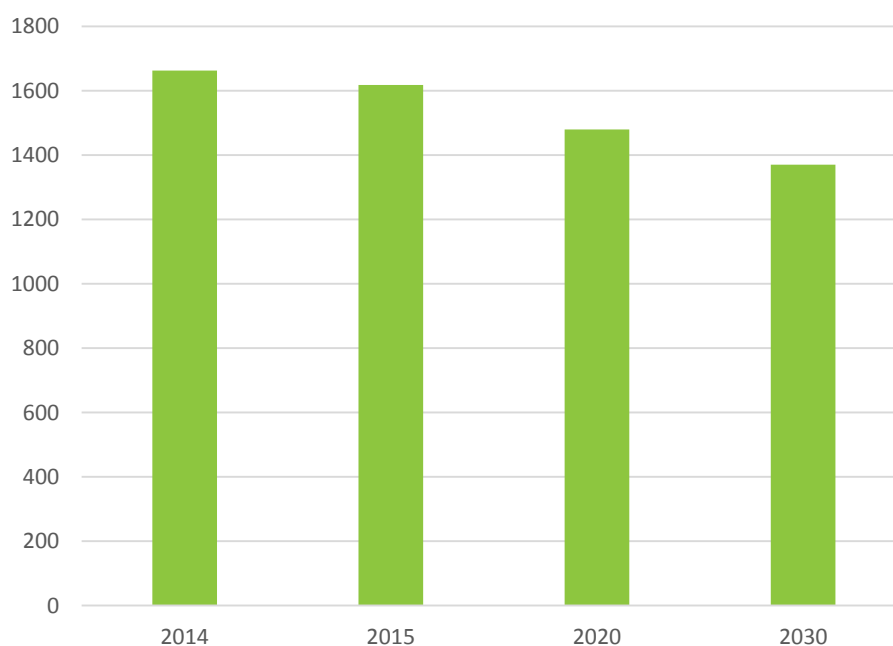
N = 39																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
T1/T2																
Afgerond			10	14												
Gestart	39	39	6	2				19	20	20		19				
Moet nog beginnen			1	1	20	20	39	20	19	19	39	20	39	39	39	39
Niet van toepassing			22	22	19	19										

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zijn alle 39 maatregelen tijdig afgerond.

## 53 Buurserzand & Haaksbergerveen

**Figuur 71:** Buurserzand & Haaksbergerveen - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

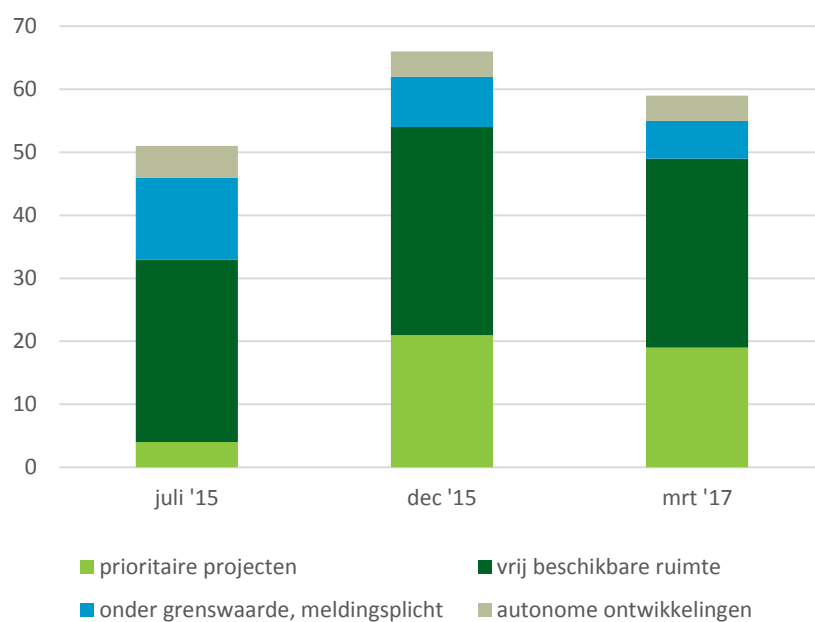


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Buurserzand & Haaksbergerveen.

<sup>73</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

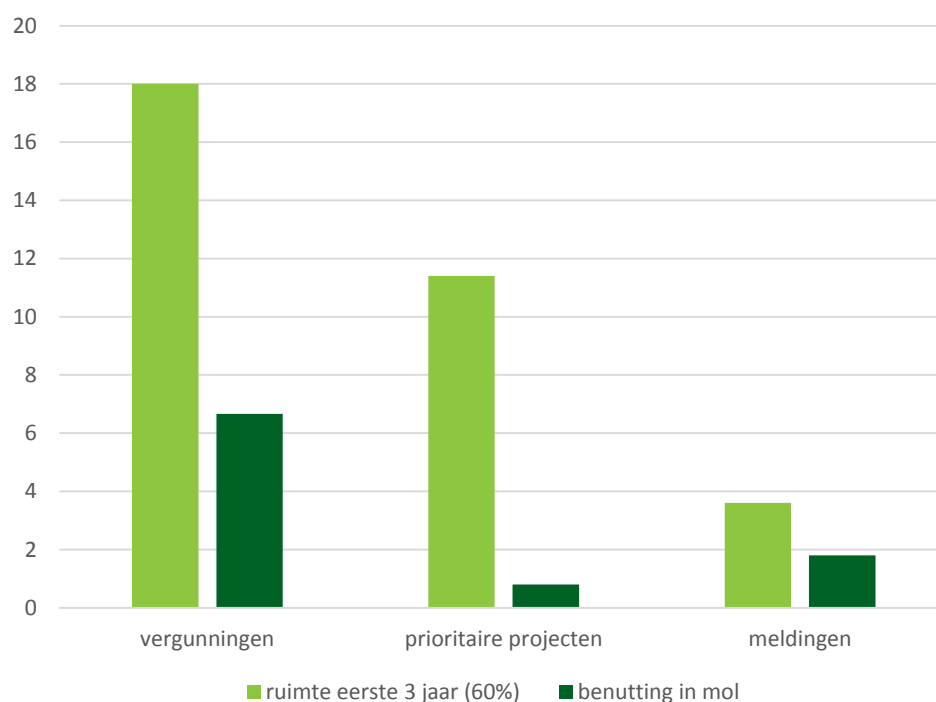
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 72:** Buurserzand & Haaksbergerveen - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Buurserzand & Haaksbergerveen juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 73:** Buurserzand & Haaksbergerveen - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Buurserzand & Haaksbergerveen maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 26:** Buurserzand & Haaksbergerveen- Stand van zaken<sup>74</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

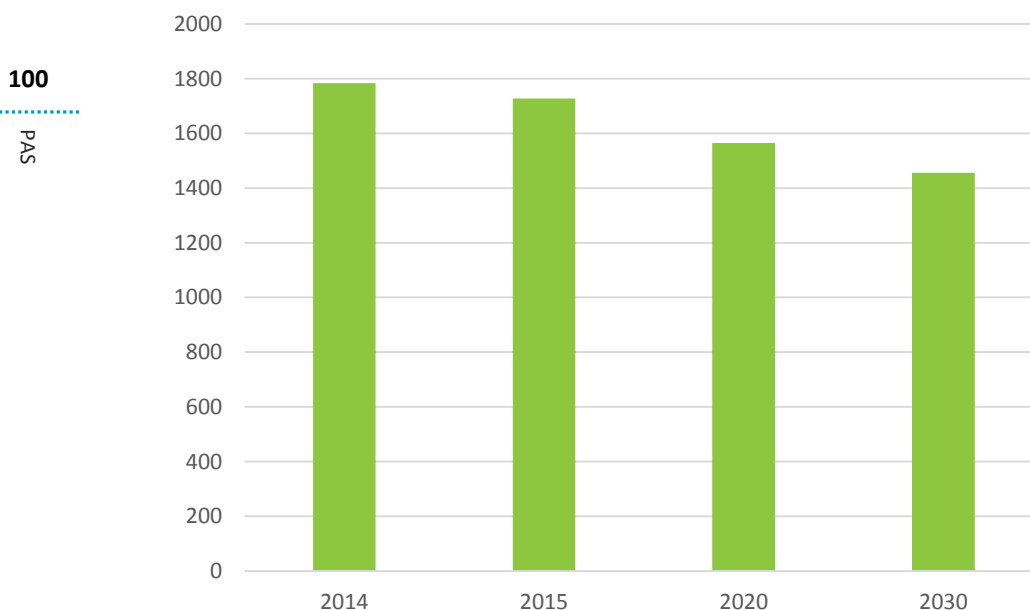
N = 41																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond		2							1		2		1			1
Gestart	29	29	4	5		3		3	10	36		25		12		8
Moet nog beginnen	3	1	1		8	5	12	9	29	2	40	13	41	28	41	32
Niet van toepassing	9	9	36	36	33	33	29	29	2	1	1	1				

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Een maatregel is inmiddels afgerond, de verwachting is dat de overige 40 eveneens tijdig zullen worden afgerond.

## 54 Witte Veen

**Figuur 74:** Witte Veen - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

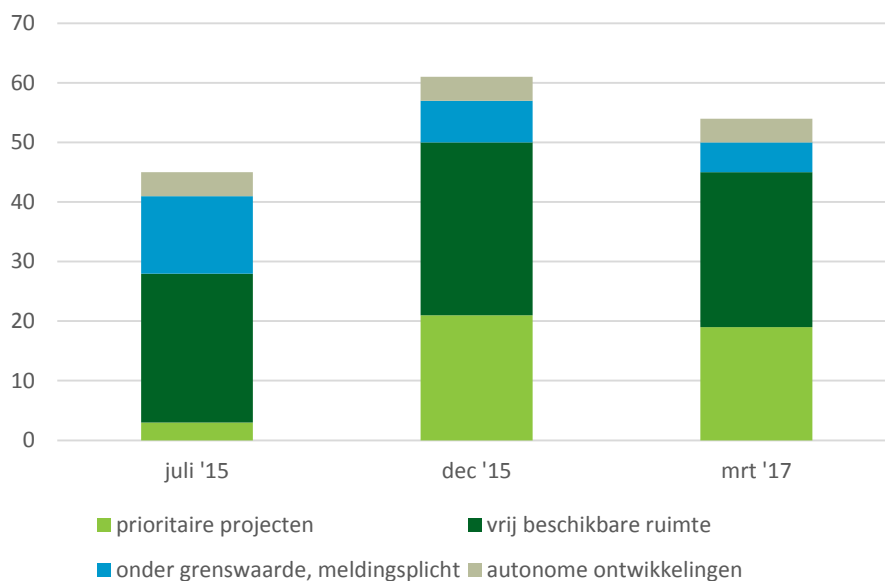


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Witte Veen.

<sup>74</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

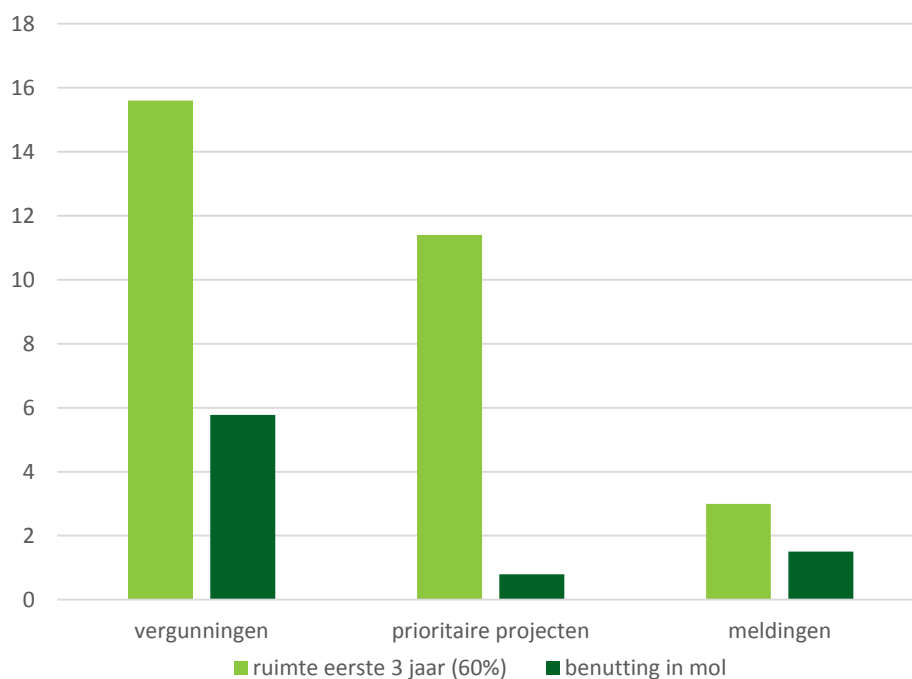
 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 75:** Witte Veen - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar











Bron: Gebiedsanalyses Witte Veen juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 76:** Witte Veen - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016



Bron: Gebiedsanalyse Witte Veen maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 27:** Witte Veer - Stand van zaken<sup>75</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

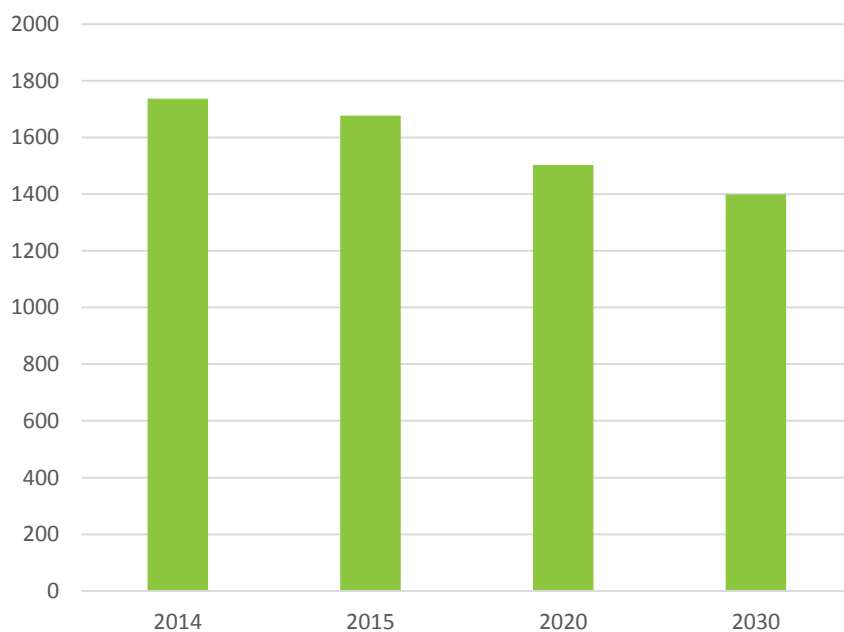
N = 26																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond		2				1		1		2		2		2		2
Gestart	23	22		2		9			7	14		9		9		5
Moet nog beginnen	1		2		15	5	19	18	19	10	26	15	26	15	26	19
Niet van toepassing	2	2	24	24	11	11	7	7								

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Twee maatregelen zijn inmiddels afgerond, naar verwachting zullen de overige 24 eveneens tijdig worden afgerond.

## 55 Aamsveen

**Figuur 77:** Aamsveen - Verwachte ontwikkeling stikstofdepositie in mol per jaar

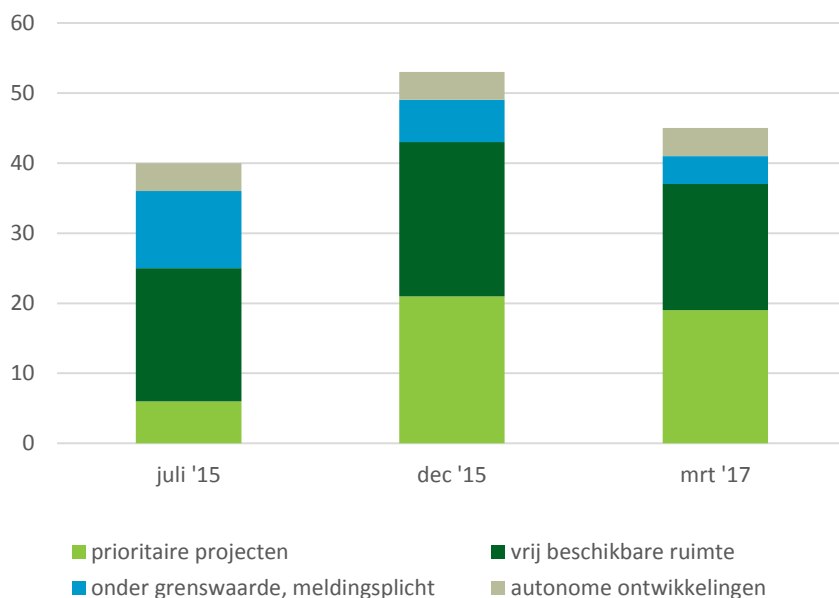


Bron: Gebiedsrapportage 2016 Aamsveen.

<sup>75</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.

**Figuur 78:** Aamsveen - Verdeling depositieruimte eerste PAS periode in mol per jaar

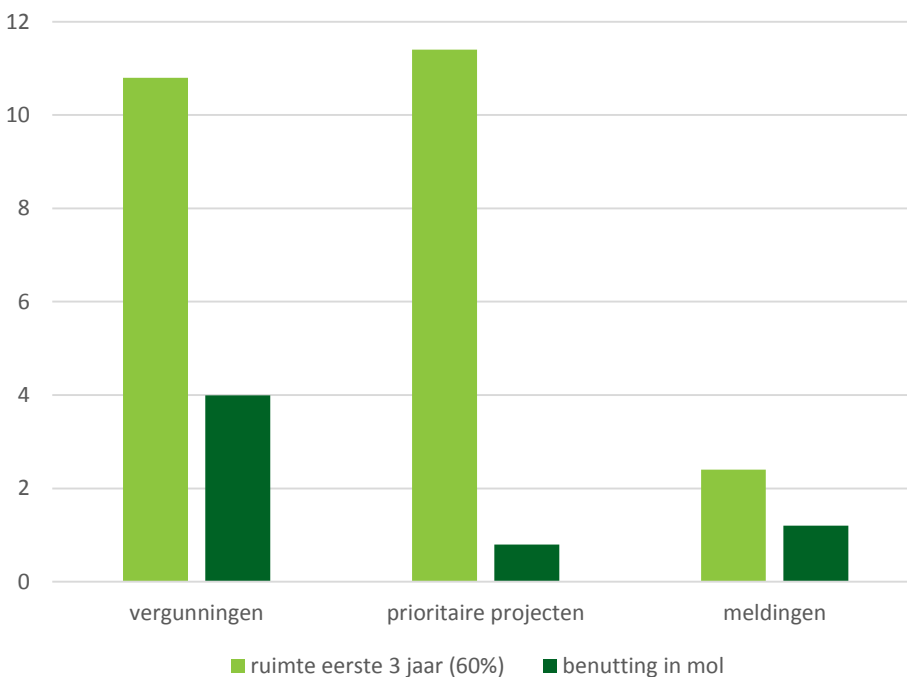


Bron: Gebiedsanalyses Aamsveen juli 2015, december 2015 en maart 2017.

**Figuur 79:** Aamsveen - Benutting ontwikkelruimte per 1/7/2016









103

PAS



Bron: Gebiedsanalyse Aamsveen maart 2017 en gebiedsrapportage 2016, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

**Tabel 28:** Aamsveen - Stand van zaken<sup>76</sup> herstelmaatregelen per 31/3/2016 (ijkmoment 1) en 31/3/2017 (ijkmoment 2)

N = 31																
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
Afgerond									1	1		3		1		
Gestart	28	26						1	2	26	1	1				
Moet nog beginnen	3	5	2	2	2	2	25	24	25	1	30	27	31	30	31	31
Niet van toepassing			29	29	29	29	6	6	3	3						

Bron: Bestand Overijssel\_eindoplevering\_voortganguitvoering\_T2\_Overijssel, PAS bureau, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland.

Naar verwachting zullen de 31 maatregelen tijdig zijn afgerond.

<sup>76</sup> De volgende fasen worden onderscheiden:

 beschikbaar maken financiering,  beschikbaar maken van grond,  formele besluitvorming,  vergunningen,  inhoudelijke voorbereiding,  praktische voorbereiding,  uitvoering,  gereed verklaren.



# Bijlage 3: Onderzoeksvragen en -methoden

## Onderzoeksvragen

1. Welke beleidsmatige keuzes zijn door de provincie Gelderland en Overijssel gemaakt ten aanzien van de PAS en welke middelen zijn ervoor beschikbaar?
2. Wat zijn de rollen van PS respectievelijk GS ten aanzien van de PAS?
3. Zijn de benodigde herstelmaatregelen in het kader van de PAS zeker gesteld?
  - a. Op welke wijze hebben GS de tijdige uitvoering van herstelmaatregelen voor de PAS gebieden geborgd?
  - b. Hoe houden GS vinger aan de pols als het gaat om de tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen?
  - c. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de herstelmaatregelen op dit moment?
4. Op welke wijze is de selectie en onderbouwing van de keuze voor de prioritaire projecten tot stand gekomen?
5. Welke ontwikkelingsruimte was er op 1/7/15 en welk deel daarvan is per 1 maart 2017 (aan welke sector<sup>77</sup>) vergund<sup>78</sup>?
  - a. Op welke manier hebben bestaande (pre-PAS) vergunningen een plek gekregen binnen de PAS?
  - b. Wat is de omvang en aard van de vergunningaanvragen die niet vergund zijn?
  - c. Wat zijn de redenen om de aanvragen af te wijzen?
  - d. Bij welke PAS-gebieden is de ontwikkelingsruimte (nagenoeg) op?
  - e. Is er een indicatie te geven van de behoefte aan ontwikkelingsruimte bij die gebieden?
  - f. Hoe ziet de verdeling van de ontwikkelingsruimte er landelijk uit?
6. Wat is de totale omvang van de meldingen<sup>79</sup> gerelateerd aan de beschikbare ruimte op peildatum 1 maart 2017?

<sup>77</sup> Het gaat hierbij om de sectoren Industrie, Energie, Wegverkeer, Mobiele Werktuigen, Railverkeer, Landbouw, Scheepvaart, Wonen en Werken en Overig.

<sup>78</sup> Zowel bij de vergunningen als bij de meldingen gaan we de ruimte en de benutting op gebiedsniveau in kaart brengen

<sup>79</sup> Bij meldingen gaat het om ontwikkelingen die onder de grenswaarde blijven, maar waarbij voor enkele sectoren een meldingsplicht bestaat.

- a. Welk deel van de meldingen komt bij vervolgmelding wel uit boven 1 mol per hectare per jaar en leidt alsnog tot een vergunningaanvraag?
- b. Wat is de omvang van de meldingen in relatie tot daarvoor beschikbare ruimte landelijk gezien?
- 7. In welke mate wordt er gecontroleerd op meldingen en verstrekte vergunningen?
  - a. Welk toezichts- en handhavingsregime streven GS na ten aanzien van de PAS?
  - b. Welk toezicht- en handhavingsregime heeft in de praktijk plaats gevonden in de periode 1/7/2015 tot 1/3/2017?
  - c. Is er zicht op/wordt er gehandhaafd op onderbenutting<sup>80</sup> van de vergunningen?
  - d. Wat zijn de resultaten van het toezicht- en handhavingsregime?
- 8. Op welke wijze houden GS zicht op deposities buiten de vergunningen en meldingen (= illegale activiteiten) om?
- 9. In welke mate zijn PS geïnformeerd over de uitvoering van de PAS in het algemeen en de depositie- en ontwikkelingsruimte en de herstelmaatregelen in het bijzonder?

Als toetsingskader is het volgende normenkader gehanteerd.

**Tabel 29: Normenkader**

Onderzoeks-vraag	Norm
3	GS hebben de tijdige uitvoering van de herstelmaatregelen geborgd.
3	GS hebben zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de herstelmaatregelen.
4	De selectie van prioritaire projecten en daarmee de claim op depositieruimte is in voldoende mate onderbouwd; er is sprake van aantoonbaar provinciaal maatschappelijk belang en het toestemmingsbesluit zal in het eerste tijdvak worden genomen.
4	GS hebben zicht op de omvang van de beschikbare ruimte voor prioritaire projecten; de daarvoor gereserveerde ruimte minus de reeds vergeven ruimte aan prioritaire projecten.
5	GS hebben zicht op de omvang van de beschikbare vrije ontwikkelingsruimte; de ontwikkelingsruimte die beschikbaar was minus de reeds vergeven ruimte aan vergunningen.
6	GS hebben zicht op de omvang van de nog te vergeven ruimte aan ontwikkelingen onder de grenswaarde; de daarvoor gereserveerde ruimte minus de reeds via meldingen vergeven ruimte.
7	In het toezichts- en handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma is er aandacht voor het opsporen van en optreden tegen vergunninghouders van activiteiten in het kader van de PAS waarbij de norm uit de vergunning wordt overschreden.
7	In het toezichts- en handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma is er aandacht voor het opsporen van en optreden tegen vergunninghouders van activiteiten in het

<sup>80</sup> Met onderbenutting bedoelen we dat de activiteiten in de praktijk op een lager niveau liggen dan waarvoor in de vergunning toestemming is gegeven, concreet: een agrariër houdt 80 koeien, terwijl hij vergunning heeft voor 100. Binnen de PAS is een periode van 2 jaar afgesproken waarbinnen invulling gegeven dient te worden aan de plannen waarvoor een vergunning is ontvangen. Voor 'oudere' vergunningen is die beperking in de tijd niet opgenomen.

	kader van de PAS waarbij er -na het verstrijken van de termijn- sprake is van 'onderbenutting' van vergunningen
7	Toezicht en handhaving t.a.v. PAS-vergunningen heeft plaats gevonden zoals beoogd in het handhavingsbeleid / uitvoeringsprogramma
7	GS hebben zicht op de resultaten van toezicht en handhaving in relatie tot de ontwikkelingsruimte in de PAS.
8	Binnen toezichts- en handhavingsbeleid is er aandacht voor het opsporen van en optreden tegen overtreders van de Wet natuurbescherming in het kader van de PAS
9	PS worden door GS voorzien van tijdige, actuele en volledige informatie over de uitvoering van de PAS.

*Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.*

### Onderzoeksmethoden

- Documentenanalyse (wet- en regelgeving, beleidsstukken , P&C-documenten, beheerplannen, monitoringsrapportages)
- Interviews
- Analyse bestanden uit AERIUS ten aanzien van vergunningen en meldingen