

Gebiedsprocessen Gelderland

Nota van Bevindingen

Colofon

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

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

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

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

Gebiedsprocessen Gelderland

Nota van Bevindingen

Deventer, oktober 2023

Inhoudsopgave

1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Achtergrond	7
1.3	Focus	8
1.4	Opbouw.....	8
2	Kaders voor gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden.....	9
2.1	Natuurbeleid	9
2.2	Provinciale uitwerking van het natuurbeleid.....	11
2.3	Samenwerking met partners.....	13
2.4	Rol PS bij gebiedsprocessen	14
2.4.1	Rol PS bij gebiedsprocessen na invoering Omgevingswet.....	16
3	Aanpak gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden	17
3.1	Gelderse aanpak gebiedsprocessen.....	17
3.2	Instrumenten	21
3.3	Provinciale Inpassingsplannen	24
3.4	Evaluaties van uitgevoerde gebiedsprocessen	26
3.5	Beschrijving cases.....	26
3.5.1	De Bruuk	27
3.5.2	Stelkampsveld.....	29
Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	31
Bijlage 2:	Geraadpleegde bronnen	34

1 Inleiding

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

1.1 Aanleiding

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

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

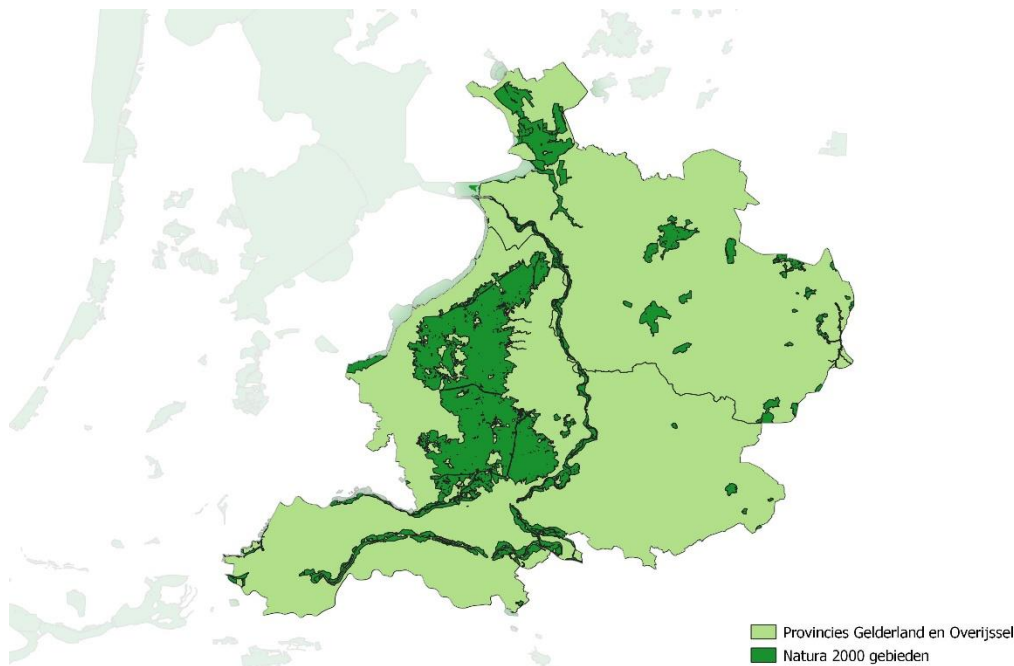
Werken met gebiedsprocessen is niet nieuw. Bij ontwikkelingen en maatregelen rond Natura 2000-gebieden en de gebiedsprocessen voor de realisatie van het Gelders Natuurnetwerk is hier al ervaring mee opgedaan. Dit biedt de mogelijkheid om te onderzoeken wat daar van geleerd kan worden voor toekomstige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

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

1.2 Achtergrond

Natura 2000-gebieden zijn beschermde natuurgebieden in Europa, waar op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen kwetsbare dier- en plantensoorten en hun omgeving worden beschermd.

Figuur 1: Natura 2000-gebieden in Gelderland en Overijssel



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

Voor de Natura 2000-gebieden geldt dat er herstelmaatregelen per gebied zijn opgenomen in gebiedsanalyses, gebaseerd op herstelstrategieën en de specifieke situatie in het gebied. Deze gebiedsanalyses zijn opgesteld in het kader van het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS). Met de PAS werd ontwikkelruimte voor economische activiteiten gerealiseerd door zowel stikstof-beperkende maatregelen te nemen als in te zetten op herstelmaatregelen. *Vooruitlopend* op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, werd met de PAS alvast toestemming gegeven voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. De Raad van State heeft in mei 2019 geoordeeld dat de PAS strijdig is met de Europese Natuurwetgeving. Dat betekende dat de PAS niet meer gebruikt mocht worden om vergunningen te verstrekken voor activiteiten die impact hebben op de natuurgebieden. De bescherming van de Natura 2000-gebieden komt echter voort uit Europese regelgeving, het verdwijnen van de PAS heeft hier geen invloed op.

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

- is aangegeven hoe de aanwezige natuur het best beschermd kan worden en;
- staan de mogelijkheden om de natuur verder te ontwikkelen.

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

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

In een gebiedsproces Natura 2000 gaan overheden, ondernemers, maatschappelijke organisaties en burgers met elkaar op zoek naar een aanpak om de opgaven voor natuur in te vullen. Per gebied wordt bekeken wat de mogelijkheden zijn om verschillende belangen zo goed mogelijk te dienen; zoals het ruilen van gronden en het omvormen van agrarisch grond naar een natuurfunctie. Met een gebiedsproces is vaak veel tijd gemoeid, vaak duren gebiedsprocessen meerdere jaren.

1.3 Focus

In dit onderzoek staat het gebieds*proces* in het kader van Natura 2000 centraal. De nadruk in het onderzoek ligt dan ook niet op de resultaten/uitkomsten van het gebiedsproces, maar op de route die gevolgd is om te komen tot de uitkomst van het gebiedsproces. De focus ligt op gebiedsprocessen waar recent de planuitwerkingsfase is afgerond. In deze nota geven we de kaders en de aanpak van gebiedsprocessen weer geredeneerd vanuit de rol en de instrumenten van de provincie. In deze feitelijke beschrijving zijn de ervaringen met de gebiedsprocessen dan ook niet terug te vinden.

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

1.4 Opbouw

Het vervolg van deze nota is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk staan de kaders waarbinnen gebiedsprocessen N2000 vorm moesten krijgen. In hoofdstuk 3 gaan we in op de wijze waarop de provincie Gelderland de gebiedsprocessen heeft aangepakt. De lessen worden weergegeven in de bestuurlijke nota die gecombineerd met dit rapport wordt aangeboden aan PS. De bijlagen worden gevormd door de onderzoeksopzet voor dit onderzoek en de bronnenlijst.

2 Kaders voor gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden

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

2.1 Natuurbeleid

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

Kaders voor natuurbeleid

In 2011 werd besloten het natuurbeleid te decentraliseren. Met het ondertekenen van het bestuursakkoord Decentralisatie Natuurbeheer werden de provincies verantwoordelijk voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), dat inmiddels omgedoopt is tot Natuur Netwerk Nederland (NNN). Het NNN is een netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden in Nederland, waaronder de Natura 2000-gebieden. In het Natuurpact is afgesproken in de periode 2011-2027 80.000 ha nieuwe natuur te realiseren en daarnaast de kwaliteit van bestaande natuur te verbeteren.

In 2013 maakten Rijk en provincies in het Natuurpact vervolgens afspraken over ambities en financiering van het Nederlandse natuurbeleid. De basis van het provinciale natuurbeleid bestaat uit de uitvoering van de provinciale wettelijke taken en de afspraken die provincie met het Rijk maakte in dit Natuurpact. De drie hoofdambities betreffen het verbeteren van de biodiversiteit, het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het versterken van de verbinding tussen natuur en economie. De provincies werkten daarna beleid uit om invulling te geven aan haar (nieuwe) verantwoordelijkheden voor het natuurbeleid.

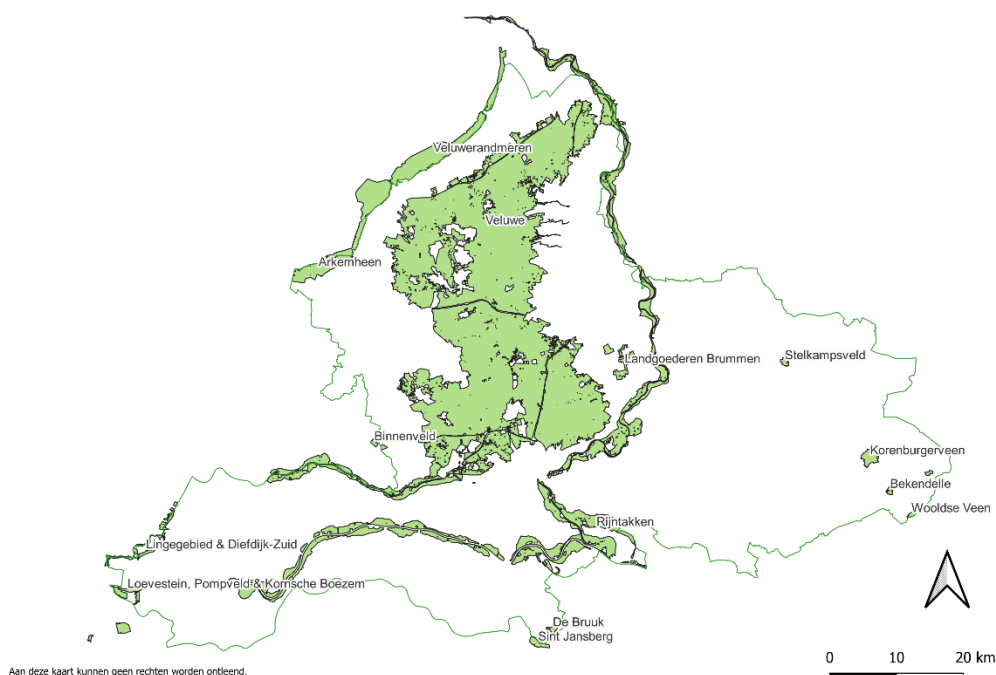
Natura 2000-gebieden

Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van de NNN. Natura 2000-gebieden zijn beschermde natuurgebieden in Europa, waar op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen kwetsbare dier- en plantensoorten en hun omgeving worden beschermd. De Wet natuurbescherming en Europese habitatrichtlijnen regelen de bescherming van de Natura 2000-gebieden. Hoofddoel van de ontwikkelopgave voor Natura 2000-gebieden is het toekomstbestendig maken van deze gebieden door de uitvoering van maatregelen en de realisatie van verbetervoorstellen zodat de instandhoudings- en verbeterdoelstellingen worden bereikt.

Figuur 2: Natura2000 - gebieden Gelderland

10

Gebiedsprocessen Gelderland



Bron: Open source GISdata, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

Gelderland kent 15 Natura2000-gebieden. Bij de aanwijzing als natuurgebied zijn de natuurdoelen voor het gebied bepaald. Voor elk Natura 2000-gebied moest binnen drie jaar na aanwijzing² een beheerplan worden opgesteld. Hierin staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor dat gebied te halen en wie dat gaat doen. Ook wordt hierin aangegeven welke activiteiten zonder vergunning in een gebied mogen plaatsvinden. Beheerplannen worden opgesteld in nauw overleg met eigenaren, gebruikers en betrokken overheden, vooral gemeenten, waterschappen en provincies. In de meeste gevallen nam de provincie het voortouw bij het opstellen van het beheerplan, in andere gevallen was dat het Rijk, meestal Rijkswaterstaat³. De tien beheerplannen die PS in 2016/2017 vaststelden voor een periode van zes jaar, zijn in

² Op de website <https://www.natura2000.nl/gebieden/gelderland> zijn de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten en eventuele wijzigingsbesluiten per gebied te vinden. De Gelderse Natura 2000-gebieden zijn allemaal definitief aangewezen.

³ <https://www.natura2000.nl/procedure/beheerplannen-voor-natura-2000-gebieden>

2022 en 2023 op basis van de laatste inzichten en huidige wetgeving geactualiseerd en in ontwerp vastgesteld.

Bescherming Natura 2000-gebieden

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

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

Bijna alle Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van de NNN en hebben dus tevens een planologische bescherming.⁴

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

2.2 Provinciale uitwerking van het natuurbeleid

De provinciale uitwerking van het natuurbeleid kreeg vorm in de jaren na de decentralisatie. In 2012 besloten PS over de beleidsuitwerking natuur en landschap.⁵ Samengevat is het doel van de beleidsuitwerking om een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden te realiseren, de diversiteit aan landschap te behouden en te zorgen voor een adequaat beheer. Door inwoners, organisaties en bedrijven beter te betrekken en natuurbeleid niet alleen over te laten aan professionals wil de provincie er voor zorgen dat natuur en landschap weer 'meer van ons allemaal' worden. Daarnaast wordt het vinden van evenwicht tussen de diverse belangen die er zijn als het gaat om ruimtegebruik in de provincie genoemd, alsmede de haalbaarheid en betaalbaarheid van de ambities. GS geven aan dat de Gelderse Manifestpartners⁶, gemeenten en inwoners een belangrijke rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de beleidsuitwerking, waaronder de nieuwe kaart voor de EHS.

⁴ In Gelderland zijn ook Natura 2000-gebieden waarin percelen liggen die niet in het GNN zijn opgenomen, bijvoorbeeld Arkenheem en de Rijntakken.

⁵ PS2012-401, beleidsuitwerking natuur en landschap.

⁶ Gelderse Waterschappen, LTO-Noord, Federatie Particulier Grondbezit, Geldersch Landschap Gelderse Kastelen, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Stichting Landschapsbeheer Gelderland, Natuurlijk Platteland Oost en Gelderse Natuur en Milieufederatie.

In de beleidsuitwerking staan drie pijlers centraal.

1. **Zorgvuldig omgaan met natuur en landschap**
De herijking van de EHS leidt tot een kleinere ontwikkelopgave, waarbij prioriteit is gelegd bij Natura 2000, Kaderrichtlijn Water en een compacte afronding van de EHS. De opgave nieuwe natuur is verkleind van 11.300 hectare naar 5.300 hectare en de gewijzigde EHS is op de kaart gezet. Daarnaast gaat de provincie zorgdragen voor adequaat beheer van natuur en landschap in Gelderland.
2. **Maatschappelijke betrokkenheid en eigenaarschap vergroten**
Hiermee wil de provincie nieuwe creatieve financierings- en beheervormen door gebruikers, particulieren, (agrarische) natuurbeheerders en het bedrijfsleven aanboren en kennis delen stimuleren.
3. **Natuur en landschap: haalbaar en betaalbaar.**
Omdat er minder publieke middelen beschikbaar zijn voor beheer, wil de provincie meer ruimte bieden voor derde geldstromen, private financiering en alternatieve mogelijkheden voor realisatie en beheer van natuur en landschap.

De provincie streeft er naar om in 2025 5.300 hectare nieuwe natuur te hebben ontwikkeld en 10.500 hectare te hebben ingericht als natuur.

Financiën

In 2013 vragen GS aan PS om het financiële kader⁷ voor de periode 2014-2021 vast te stellen. GS constateren dat de bestaande provinciale middelen, samen met de rijksmiddelen en middelen uit gronden voldoende zijn voor de gehele natuuropgave tot en met 2025. GS vragen PS om de financiële kaders tot en met 2021 (en niet 2025) vast te stellen omdat dit aansluit bij de afspraken die gemaakt zijn met partners over het zorgen voor financiering tot en met 2021. De beschikbare middelen zijn later als structureel bedrag aangemerkt en de inzet daarvan wordt via de jaarlijkse begrotingscyclus door PS vastgesteld.

In tabel 1 en 2 is een overzicht opgenomen van de financiering voor respectievelijk de ontwikkelingsopgave en de opgave voor natuur- en landschapsbeheer.

Tabel 1: Dekking financiering ontwikkelingsopgave 2014-2021

Ontwikkelingsopgave	Omvang in mln. €
Gedecentraliseerde middelen voor natuur	87,7
Middelen uit Grond-voor-grond	29,3
Ottrekking aan Reserve Natuurterreinen	96,3
TOTAAL	213,3

Bron: PS2013-929 Financiële dekking 2014-2021

⁷ PS2013-929, gevolgen Natuурpact voor beleidsuitwerking Natuur en Landschap 2012.

Tabel 2: Dekking financiering opgave natuur- en landschapsbeheer

Opgave natuur- en landschapsbeheer	Omvang in mln. € per jaar
Gedecentraliseerde middelen voor natuur	44,7
Provinciale bijdrage	15,6
Bijdrage EU/POP	4,6

Bron: PS2013-929 Financiële dekking 2014-2021

2.3 Samenwerking met partners

Met het Rijk is afgesproken om tot en met 2027 te werken aan de doelen. Om de doelen in 2025 al te kunnen realiseren, streven GS een versnelling van het realisatietempo na. Daarvoor stellen zij een basisfilosofie en een realisatiestrategie op. In de basisfilosofie (2012) geven GS aan *hoe* zij van plan zijn om samen met partners de plannen op het gebied van natuur te realiseren. Daarover schrijven GS dat partners zich betrokken en medeverantwoordelijk voelen voor het natuurbeleid en dat terreinbeherende organisaties, landgoederen en waterschappen hebben aangegeven waar zij initiatief willen nemen. GS vragen ook gemeenten en de landbouwsector om met initiatieven te komen. Met partners die aan de slag gaan in een gebied, willen GS afspreken welke kwantitatieve en kwalitatieve doelen zij gaan realiseren. Afspraken daarover zullen worden vastgelegd in een overeenkomst.

13

Gebiedsprocessen Gelderland

Overeenkomsten

Met partners zijn overeenkomsten afgesloten, waarin de kwalitatieve en kwantitatieve doelen zijn vastgelegd, evenals rollen, taken en verantwoordelijkheden, financiering, instrumentarium, randvoorwaarden, kansen en knelpunten, planning en doorlooptijd.

Er zijn meerjarenovereenkomsten afgesloten met terreinbeherende organisaties en waterschappen voor een periode van 6 jaar (2016-2022). Deze overeenkomsten bieden de benodigde flexibiliteit voor de gebiedsprocessen.

Ook voor de periode 2022-2027 zijn afspraken gemaakt met de waterschappen en zijn meerjarenovereenkomsten vastgesteld voor de terreinbeherende organisaties voor na 2022.

In de realisatiestrategie⁸ staat dat de regie zoveel mogelijk bij externe partners wordt gelegd. GS geven aan dat zij met partners bekijken welke opgaven zij willen en kunnen oppakken en dat een aantal partners bereid is om de regierol te pakken voor opgaven die verder gaan dan hun eigen grondbezit. GS geven aan een gebiedsregisseur te willen inzetten wanneer er sprake is van complexe opgaven doordat er meerdere doelen zijn, er sprake is van verschillende betrokken partijen met wisselend draagvlak en nog niet

⁸ PS2013-515, Realisatiestrategie Natuur en Landschap.

alle gronden beschikbaar zijn. De provincie draagt zorg voor de financiering van de gebiedsregisseur. GS geven aan dat daar waar er geen geschikte gebiedsregisseur wordt gevonden, zij zullen overwegen om zelf de regie te nemen.

In oktober 2013 nodigden GS een brede groep uitvoeringspartners uit om voorstellen te doen voor de realisatie van de ontwikkelopgave natuur. Dat leverde reacties en voorstellen op van gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en ook van landgoedeigenaren, private partijen en particulieren. In 2014 brengen partners van de provincie een advies uit gericht op hernieuwd partnerschap en gezamenlijke daadkracht in de realisatie van de natuur in Gelderland. Zij spreken uit zich betrokken en medeverantwoordelijk te voelen voor het Gelders natuurbeleid en zich in te willen zetten om het advies daadkrachtig uit te voeren, de achterban te stimuleren en elkaar in een open sfeer aan te spreken op de voortgang. In het projectplan 'Hernieuwd Partnerschap Gebiedsafspraken 2014' is uitgewerkt hoe de provincie via een projectmatige en doelgerichte wijze invulling wil geven aan de provinciale ambitie om met haar uitvoeringspartners gebiedsafspraken te maken. Per gebied worden samen met lokale actoren gebiedsverkenningen uitgevoerd om te komen tot een gedeeld beeld van de opgaven, aanpak en rolverdeling voor de vervolgstappen in het gebiedsproces. Daarna worden de verkenningen uitgewerkt tot concrete gebiedsafspraken. Deze gebiedsafspraken zijn qua vorm en inhoud maatwerk per gebied, afhankelijk van de fase van het proces en wie de trekker van het proces is. GS geven aan de Gelderse aanpak Gebiedsontwikkeling te willen hanteren als basis voor de gebiedsprocessen. GS informeerden PS over het hernieuwde partnerschap.⁹

Trekkers gebiedsproces

Waterschappen, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat zijn naast de provincie zelf trekkers van een gebiedsproces (geweest). In tabel 6 (par. 3.1) is een overzicht van gebiedsprocessen met daarin de trekkers opgenomen.

In de samenwerkingsovereenkomsten met de waterschappen en de meerjarenovereenkomsten met de terreinbeherende organisaties zijn fiches opgenomen met daarin een begroting van de kosten. Op basis daarvan worden beschikkingen afgegeven. Een andere variant is dat middelen worden begroot in een uitvoeringsovereenkomst, die de basis vormt voor een opdracht. De trekker van een gebiedsproces stelt een begroting op, gebaseerd op normkosten per hectare per soort maatregel.

2.4 Rol PS bij gebiedsprocessen

PS stellen de kaders waarbinnen de gebiedsprocessen plaatsvinden. Hierbij gaat het om de kaders voor het natuurbeleid en de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Via de P&C-cyclus en voortgangsrapportages worden PS geïnformeerd over de

⁹ PS2014-435, *Hernieuwd partnerschap gebiedsafspraken Gelders Natuurnetwerk*.

stand van zaken rondom de N2000-gebieden en het GNN. Voorbeelden daarvan zijn de voortgangsrapportages uit [2020](#) en [2021](#).

Daarnaast hebben PS een rol wanneer er een provinciaal inpassingsplan aan de orde is. Toen PS op 1 juli 2008 de bevoegdheid kregen¹⁰ om een provinciaal inpassingsplan vast te stellen, zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop PS worden betrokken bij zowel een voornemen om een inpassingsplan te maken als de procedure van het inpassingsplan. Deze afspraken zijn nog steeds van kracht. In tabel 3 staan de afspraken over het betrekken van PS bij het voornemen om een inpassingsplan te maken.

Tabel 3: Voornemen inpassingsplan

Situatie	Betrokkenheid PS
Als het voornemen past binnen bestaand beleid van de provincie en er is overeenstemming met de gemeente(n) over het besluit om een inpassingsplan te maken.	Mededeling van GS aan PS
Als het voornemen niet past binnen bestaand beleid van de provincie en/of er geen overeenstemming met de gemeente(n) is over het besluit om een inpassingsplan te maken.	GS informeren de Statencommissie en gaan expliciet in op waarom zij voornemens zijn een inpassingsplan te maken ondanks dat het niet past binnen bestaand beleid danwel waarom er geen overeenstemming is met de gemeente(n).
Als het voornemen om een inpassingsplan te maken een nieuw beleidsterrein betreft.	Nieuwe beleid wordt met de keuze voor een inpassingsplan voorgelegd aan PS, leidend tot besluitvorming.

Bron: *Statennotitie PS2008-834*

Voor de procedure van het inpassingsplan zijn eveneens afspraken gemaakt. Deze zijn opgenomen in tabel 4.

Tabel 4: Procedure inpassingsplan

Fase	Betrokkenheid PS
Het voorontwerp/concept-inpassingsplan wordt vastgesteld door GS en aan betrokken partners verzonden voor overleg.	De Statencommissie ontvangt ter kennisname dit voorontwerp/concept-inpassingsplan. (desgewenst kunnen PS het agenderen).
Het ontwerp-inpassingsplan komt tot stand op basis van de overleggen met partners (en PS) en wordt door GS vastgesteld en ter inzage gelegd. Gedurende zes weken kunnen zienswijzen worden ingediend.	De Statencommissie ontvangt het ontwerp-inpassingsplan ter kennisname (desgewenst kunnen PS het agenderen).
Op basis van zienswijzen wordt het ontwerp-plan al dan niet aangepast.	Het inpassingsplan wordt ter vaststelling aan PS voorgelegd. Vervolgens ligt het plan zes weken ter inzage. In die periode kan er beroep worden ingesteld. Als er geen beroepen zijn ingesteld is

¹⁰ Deze bevoegdheid hangt samen met de inwerkingtreding van de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008.

er na het verlopen van de beroepstermijn sprake van een onherroepelijk plan.

Bron: *Statennotitie PS2008-834*

In hoofdstuk 3 komt naar voren dat PS zijn geïnformeerd over het voornemen om zes inpassingsplannen op te stellen en dat de inpassingsplannen ook ter vaststelling aan PS zijn voorgelegd.

2.4.1 Rol PS bij gebiedsprocessen na invoering Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet per 1/1/24¹¹ wijzigt de positie van PS in relatie tot gebiedsprocessen op twee onderdelen¹². Zo gaan GS programma's (beleidsnota's) vaststellen, binnen de kaders van de Omgevingsvisie. Tot nu toe stelden PS beleidsnota's vast en werd de Omgevingsvisie daar zo nodig op geactualiseerd. Een andere wijziging is dat GS een projectbesluit vaststellen dat in de plaats komt van het PIP. Daarmee verdwijnt de rol die PS tot nu toe hadden bij een PIP.

In Gelderland is aandacht geweest voor de gevolgen van de Omgevingswet voor de rol van PS. Een daarvoor ingestelde commissie uit de Staten heeft het resultaat van haar werk begin 2019 in een brief aan PS verwoord:

- Volksvertegenwoordigende rol: met de invoering van het bob-model wordt beoogd meer ruimte te bieden voor ontmoeting en gesprek; daarmee wordt bijgedragen aan de doelstelling van de Omgevingswet om de burgerparticipatie te bevorderen.
- Kaderstellende rol: spanning tussen kaders stellen en ruimte geven aan partners, inwoners maar ook GS. Daar waar PS vindt dat de provincie er over gaat, moet zij dit uitspreken en de kaders stellen. Daar waar dat -in verband met de (noodzakelijke) samenwerking met partners niet kan- kunnen PS zich uitspreken over het proces¹³.
- Controlerende rol: controle op doelbereik begint met helder en concreet formuleren van doelen en gepleit wordt voor het hanteren van maatschappelijke effectindicatoren. Om zicht te krijgen op de proceskant zijn werkbezoeken en rondetafelgesprekken uitgelezen instrumenten.

In de brief wordt niet specifiek ingegaan op het vaststellen van de programma's en het projectbesluit door GS.

¹¹ Op 14 maart besloot de Eerste Kamer tot invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

¹² Deze wijziging is uiteraard breder van toepassing en is niet alleen van toepassing op gebiedsprocessen.

¹³ Hierbij refereert de commissie aan het Rekenkameronderzoek naar netwerksturing.

3 Aanpak gebiedsprocessen Natura 2000-gebieden

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

3.1 Gelderse aanpak gebiedsprocessen

17

Gebiedsprocessen Gelderland

Voor de gebiedsprocessen maakt de provincie Gelderland gebruik van de werkwijze die hoort bij gebiedsontwikkeling. In 2008 presenteerden GS het Protocol Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling aan PS.¹⁴ Doel van het protocol is om professioneler aan de slag te gaan met de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten. In 2018 herijkte de provincie de aanpak voor gebiedsontwikkeling en legde deze vast in een leidraad.¹⁵ In de leidraad zijn de ervaringen en opgedane kennis opgenomen van tien jaar gebiedsontwikkeling sinds het verschijnen van het protocol Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling in 2008.

In de leidraad geeft de provincie aan dat niet iedere ontwikkelactiviteit in een gebied een gebiedsontwikkeling is. Als de onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen dermate groot is, dat partijen beter in gezamenlijkheid kunnen opereren dan dat zij zelf hun opgave realiseren dan is de setting geschikt voor een gebiedsaanpak. De provincie onderscheidt daarbij twee soorten gebiedsontwikkeling:

- Meekoppel gebiedsontwikkeling; één partij heeft de hoofdpogave of wordt als trekker aangewezen, de overige partners 'liften mee' op de hoofdpogave. De samenwerking is gericht op het realiseren van meekoppelkansen.
- Gelijkwaardige gebiedsontwikkeling; gebiedsontwikkeling ingezet vanuit samenwerking en gelijkwaardigheid. De samenwerking is gericht op een gezamenlijke opgave.

¹⁴ PS2008-241, protocol Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling.

¹⁵ Aanpak gebiedsontwikkeling, Uitvoering Fysieke Opgaven, provincie Gelderland 2018.

Bij de gebiedsprocessen Natura 2000 gaat het niet om meekoppel gebiedsontwikkeling, maar ook van volledig gelijkwaardige gebiedsontwikkeling is geen sprake. Dat komt doordat bij deze gebiedsprocessen 'het wat' niet ter discussie staat (want de doelen staan voor Natura 2000 - gebieden vast), waardoor alleen 'het hoe' samen kan worden bepaald.

Voor een gebiedsontwikkeling onderkent de provincie vijf fasen en elke fase wordt afgesloten met een overeenkomst tussen de betrokken partijen¹⁶. In tabel 5 staan deze fasen, waar de fasen op gericht zijn en de wijze waarop de fase wordt aangepakt. In de laatste kolom staat de overeenkomst waarmee de fase wordt afgesloten. Met de overeenkomsten wil de provincie duidelijke mijlpalen creëren tussen de verschillende fasen en markeren dat een volgende fase ingaat.

Tabel 5: Fasen gebiedsontwikkeling

Fase	Insteek	Hoe&Wat	Overeenkomst
Pré-verkenning	Gericht op het komen tot een samenwerking met meerwaarde	Tijdens de pré-verkenning wordt de vraag beantwoord of er in potentie sprake is van een gebiedsontwikkeling. Er vindt een verkenning plaats naar de betrokken partijen, de belangen van partijen, hun onderlinge relatie, de gezamenlijke opgaven, de begrenzing van het gebied, de provinciale positie, de financiële opgaven en de middelen om de verkenningsfase te kunnen uitvoeren. De fase eindigt met een intentie-overeenkomst.	Intentie-overeenkomst
Verkenning	Gericht op het komen tot een haalbaar voorkeurs-alternatief	Tijdens de verkenningsfase worden de gezamenlijke opgaven verder vertaald in diverse alternatieven en onderzocht op haalbaarheid op technisch-, juridisch-, financieel- en duurzaamheidsvlak om zo te komen tot een voorkeursalternatief. Dit is een fase van ontwerp en co-creatie met de belangrijkste stakeholders en de omgeving. Afspraken over het uitwerken en het realiseren van het voorkeurs-alternatief worden gebundeld in een samenwerkingsovereenkomst.	Samenwerkings-overeenkomst
Planuitwerking	Gericht op het maken van een uitvoerings-gereed plan	Tijdens de planuitwerkingsfase wordt de vraag beantwoord HOE de gebiedsontwikkeling precies gerealiseerd moet gaan worden. De scope van de gebiedsontwikkeling wordt steeds verder afgebakend. Om de gewenste ruimtelijke plannen (bv een provinciaal inpassingsplan of een gemeentelijk bestemmingsplan) en zgn. plandragende vergunningen te verkrijgen, zijn vaak gedetailleerde onderzoeken nodig. Ook is het in deze fase belangrijk grip te krijgen op de grond en na te denken over het toekomstige beheer. De fase eindigt met een realisatieovereenkomst, waarin afspraken over de realisatie worden vastgelegd.	Realisatie-overeenkomst

¹⁶ Aanpak gebiedsontwikkeling, Uitvoering Fysieke Opgaven, provincie Gelderland, maart 2018.

Realisatie	Gericht op het fysiek realiseren van het plan	Tijdens de realisatiefase is de uitvoeringsorganisatie actief, het werk wordt aanbesteed, en de schop gaat werkelijk de grond in. De uitvoeringsplannen worden uitgevoerd, vergunningsbesluiten worden genomen en de overdrachts- en onteigeningsprocedures vinden plaats. Voortgang wordt gemonitord, hickups en bottlenecks worden getackled, ramingen worden verantwoord en afrekeningen vinden plaats. Opleveringsbesluiten worden genomen en lintjes doorgeknipt. Na het afleggen van bestuurlijke en ambtelijke verantwoording, wordt aan het projectteam en partijen decharge verleend en stellen partijen vast dat de samenwerking kan worden beëindigd. Tevens wordt in deze fase een beeld gevormd van hoe het gebied onderhouden en beheerd wordt. De uitkomsten hiervan worden verwerkt in een beheer- en exploitatieovereenkomst.	Beheer-/ exploitatieovereenkomst
Exploitatie & beheer	Gericht op het duurzaam in standhouden van het gebied	In deze fase vindt de overdracht van beheer en eigendom plaats naar de nieuwe eigenaar en de beheerorganisatie. De gebiedsontwikkeling wordt geëvalueerd en leerpunten worden verzameld. Het project wordt ontmanteld en het archief op orde gemaakt. Financiële afwikkelingen vinden plaats. Het gebied gaat zijn 'permanente fase' in.	

Bron: Aanpak gebiedsontwikkeling, UFO, provincie Gelderland, maart 2018.

Het protocol en de leidraad zijn gebruikt als hulpmiddel voor de gebiedsprocessen. Ambtelijk is toegelicht dat de vaste stappen voor gebiedsontwikkeling zijn gevolgd, maar dat daarbij per gebied is bekeken hoe daar precies invulling aan kan worden gegeven.

In tabel 6 is de stand van zaken van de gebiedsprocessen in Gelderland weergegeven per april 2023.

Tabel 6: Gebiedsprocessen N2000-gebieden

Gebied	Omvang in ha	Fase ¹⁸	Trekker ¹⁹	Bijzonderheden
Arkenheem	1.422	Beheer	Provincie	
Bekendelle	88	Beheer	Provincie/ waterschap Rijn en IJssel	
Binnenveld	111	Beheer	Waterschap Vallei en Veluwe	PIP
De Bruuk	99	Beheer	Provincie	PIP
Korenburgerveen	459	Beheer	Natuurmonumenten	PIP
Landgoederen Brummen	677			

¹⁷ Bron: <https://www.natura2000.nl/gebieden/gelderland>

¹⁸ Stand van zaken april 2023.

¹⁹ PS2021-813 PS-brief voortgang realisatie Gelders natuurnetwerk.

• Empese en Tondense Heide		Fase 1 beheer, fase 2 realisatie	Natuurmonumenten	
• Voorstonden en Leusveld (WaardeVOL) Brummen		Deels planfase en deels realisatie	Waterschap Vallei en Veluwe	
Lingegebied en Diefdijk Zuid	750	Realisatie	Provincie	PIP
Loevestein, Pompveld en Kornsche Boezem	750	Realisatie		Uitvoering binnen programma Ruimte voor de Rivier
Rijntakken	23.047			
• Hattemerpoort-Hoenwaard		Plan-uitwerking	Waterschap Vallei en Veluwe	
• Rijnstrangen		Realisatie/Beheer	Provincie	
• Beuningse Uiterwaarden		Beheer	Provincie	Uitvoering binnen Waalweelde
• Cortenoever		Beheer	Rijkswaterstaat	
• Eck en Wiel		Beheer	Provincie	
• Grebbedijk		Plan-uitwerking	Waterschap Vallei en Veluwe	
• Huissensche Waarden		Plan-uitwerking	Provincie	
• Rivierklimaatpark IJsselpoort		Plan-uitwerking	Rijkswaterstaat	
Sint Jansberg	226		Provincie Limburg	Provincie Limburg heeft regie
Stelkampsveld	102	Beheer	Provincie/Waterschap Rijn en IJssel	PIP
Veluwe	88.436	Plan-uitwerking	Provincie	
Veluwerandmeren	6.166	Deel-projecten deels planfase, deels beheer		Coöperatie gastvrije randmeren coördineert deelprojecten
Willinks Weust	52	Beheer	Staatsbosbeheer	PIP
Wooldse Veen	63	Beheer	Natuurmonumenten	

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van informatie provincie Gelderland

Uit tabel 6 komt naar voren dat voor de N2000-gebieden Rijntakken en landgoederen Brummen er gebiedsprocessen per deelgebied zijn, waardoor er bij de 15 Natura2000-

gebieden sprake is van 23 gebiedsprocessen. Een aanzienlijk deel bevindt zich in de realisatiefase en/of de beheerfase, dat wil zeggen dat de herstelmaatregelen inmiddels zijn of worden uitgevoerd. Naast de provincie zijn de waterschappen, Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat en Staatsbosbeheer de trekkers van de gebiedsprocessen. Eind 2021 lieten GS PS weten dat de gemiddelde doorlooptijd van de grotere gebiedsprojecten²⁰ van verkenning via schetsontwerp tot en met uitvoering ongeveer acht jaar betreft²¹.

3.2 Instrumenten

Grondbeleid

Zowel in het protocol uit 2008 als in de beleidsuitwerking in 2012 werd Gelders grondbeleid als een belangrijk instrument benoemd om in te zetten voor de uitvoering van integrale gebiedsontwikkelingsprojecten. Met een grondstrategieplan wil de provincie richting geven aan aankopen, verkopen en ruilen van gronden en (bedrijfs-) gebouwen voor zowel provincie als externe partijen die grond gaan verwerven voor functieverandering in natuur. In 2013 gaven GS aan dat het grondstrategieplan in concept gereed was en zicht bood op de instrumenten en acties die zij willen inzetten om de benodigde verwervings- en/of functieverandering te realiseren. Ambtelijk is toegelicht dat de uitwerking die men voor ogen had, namelijk een planning op hectareniveau per deelgebied, in de praktijk niet werkbaar was. Die planning was al snel weer achterhaald, ook omdat de beschikbaarheid van grond niet te sturen was door de insteek op basis van vrijwilligheid²². De grondstrategie Realisatie Gelders Natuurnetwerk werd uiteindelijk eind 2018 door GS vastgesteld en komt verderop in deze paragraaf aan de orde.

Onvrijwillige instrumenten

Het belang om partijen vroegtijdig in een proces te informeren over de inzet van (onvrijwillige) instrumenten benoemen GS zowel in het protocol uit 2008 als in een brief aan PS uit 2013²³ over doorzettingsmacht. Over doorzettingsmacht geven GS aan dat voor 2020 een aantal maatregelen uitgevoerd moeten zijn, waarvoor onteigening en onvrijwillige vernatting zo nodig zullen worden toegepast. GS tekenen daarbij aan dat alleen wanneer andere instrumenten zoals vrijwillige functieverandering, inrichting en beheer niet effectief blijken te zijn en doelen niet op een andere manier gerealiseerd kunnen worden, onteigening en/of onvrijwillige vernatting toegepast zullen worden.

Mogelijke inzet onteigeningsinstrument

In 2015 informeren GS PS over te nemen stappen om de PAS²⁴ uit te kunnen voeren²⁵. GS geven aan dat de mogelijke inzet van functieverandering ten behoeve van

²⁰ De acht jaar heeft betrekking op de gebiedsprocessen NNN, waaronder gebiedsprocessen N2000.

²¹ PS2021-813, Statenbrief Voortgang realisatie Gelders Natuurnetwerk.

²² Bron: schriftelijke informatie in mail d.d. 21 juni 2023

²³ PS2013-515, Realisatiestrategie Natuur en Landschap.

²⁴ Op dat moment was de PAS het kader waarbinnen de uit Europese wet- en regelgeving voortkomende natuurherstelmaatregelen werden uitgevoerd.

²⁵ PS2015-773 Inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om grond beschikbaar te krijgen voor de herstelmaatregelen PAS.

omvorming van de functie landbouw naar de functie natuur in heel Gelderland 240 ha omvat, waarvan 100 ha gerealiseerd is door onder andere het ruilen van gronden, vrijwillige verwerving of doordat deze in het bezit zijn van terrein behorende organisaties. Voor de overige 140 ha is overleg gaande en wordt ingezet op het vrijwillige spoor, kavelruil, mitigerende of compenserende maatregelen, vergoeding in het kader van SKNL (subsidie om waardevermindering van grond te compenseren bij omvorming van landbouw naar natuur), uitbetaling van schadevergoeding en vrijwillige aankoop. Wanneer het vrijwillige traject geen oplossing biedt zal, zo geven GS aan, mogelijk tot onteigening moeten worden overgegaan.

GS lichten toe dat een onteigeningstraject twee sporen kent:

- Het minnelijke spoor (administratieve fase); getracht wordt om op basis van volledige schadeloosstelling tot overeenstemming te komen. Deze fase duurt ongeveer negen maanden.
- Het gerechtelijke spoor; dit spoor wordt ingezet wanneer het minnelijke spoor niet tot resultaat heeft geleid. Ook deze fase duurt ongeveer negen maanden. In deze periode kan alsnog tot een minnelijke overeenkomst worden gekomen.

Schadeloosstelling

GS geven in de brief over het instrumentarium²⁶ in 2015 aan dat de onderhandelingen over de aankoop van gronden bemoeilijkt worden doordat hiervoor ingezet wordt op de marktwaarde, terwijl bij volledige schadeloosstelling de marktwaarde plus de bijkomende schade als gevolg van het onttrekken van de gronden uit de bedrijfsvoering wordt vergoed. Daarom zetten GS per 1 januari 2016 voor de PAS-gronden in op volledige schadeloosstelling om onteigening te voorkomen.

In 2018 stelden PS het geactualiseerde grondbeleid vast en GS voegden daar nadere uitvoeringsregels aan toe waarmee zij een uniforme uitvoering nastreven. De uitvoeringsregels geven niet aan wanneer welk instrument wordt ingezet, dat is opgenomen in de grondstrategie. In de grondstrategie Realisatie Gelders Natuurnetwerk -vastgesteld in 2018- is vermeld dat voor de realisatie van het PAS waar nodig overgegaan kan worden tot onteigening, maar dat in eerste instantie ingezet wordt op minnelijke verwerving tegen volledige schadeloosstelling. Voor het overgrote deel zetten GS in op het vrijwillige spoor, daarvoor worden gebiedsprocessen, subsidies, vrijwillige verkaveling en afspraken met uitvoeringpartners ingezet. GS geven aan ruilgrond als instrument in te willen zetten, bij voorkeur grond die al beschikbaar is.

De interventieladder geeft de verschillende stappen aan als het gaat om functie en eigenaarschap van gronden die nodig zijn voor het realiseren van de Natura 2000-doelen.

²⁶ PS2015-773, *Inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om grond beschikbaar te krijgen voor de herstelmaatregelen PAS.*

Tabel 7: Interventieladder

Stap	
1. Geen functieverandering	Behoud van huidige functie. Eigenaar behoudt de grond. Gedogen op grond van de Natuurbeschermingswet of de Waterwet en inzet schadecompensatie voor de nadelige gevolgen van de maatregelen.
2. Particuliere realisatie en functieverandering	Functieverandering met behoud van grond voor eigenaar. Inzet schadecompensatie, inclusief afwaardering voor de nadelige gevolgen wegens de maatregelen.
3. Inzet van ruilgronden	Op basis van kavelruil of boerderijverplaatsing verkrijgt de provincie het eigendom. Ruilen op basis van marktwaarde. Inzet van provinciale gronden is mogelijk.
4. Functieverandering en minnelijke verwerving van PAS-gronden op basis van volledige schadeloosstelling (ter voorkoming van onteigening)	
5. Functieverandering en verkrijging van eigendom via onteigeningsinstrument	Met inzet van de onteigeningssystematiek, waarbij stap 5 altijd vooraf gegaan dient te worden door stap 4.

Bron: *Procesplan Stelkampsveld, 5 oktober 2016*

Inzet onteigening

Omdat het niet lukt om tot overeenstemming te komen met enkele grondeigenaren in het gebied Lingegebied en Diefdijk Zuid, leggen GS eind 2018²⁷ aan PS het besluit voor om in te stemmen met de aanvraag voor een Koninklijk Besluit om gedeelten van onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen. Het betreft een beperkte oppervlakte van 6600 m², de overige gronden zijn allen op minnelijke basis verkregen. PS stemmen hiermee in, waarmee de administratieve onteigeningsprocedure van start gaat. De daadwerkelijke onteigening gebeurt op uitspraak van een rechter na een gerechtelijke onteigeningsprocedure, waarbij ook de hoogte van de schadeloosstelling wordt vastgesteld. De hele procedure duurt 18 maanden, gedurende deze periode blijft de provincie proberen er met de eigenaren uit te komen. In februari 2020 besloot de Kroon de onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen. Daarbij werd de voorwaarde meegegeven dat niet voordat het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) onherroepelijk was tot dagvaarding als bedoeld in artikel 18 van de onteigeningswet mag worden overgegaan en dat het besluit vervalt wanneer de vaststelling van het PIP in beroep wordt vernietigd. De PIP komt in de volgende paragraaf aan de orde. Voor het gebied Lingegebied en Diefdijk Zuid is het gekomen tot een gerechtelijke procedure en tot onteigening in oktober 2020. Het is het enige Natura 2000-gebied waar de onteigeningsprocedure voor is gestart.

²⁷ PS2018-855, *Verzoek tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening zodat het PIP PAS-maatregel Lingegebied Diefdijk-Zuid uitgevoerd kan worden.*

3.3 Provinciale Inpassingsplannen

In de vorige paragraaf kwam aan de orde dat GS in 2015 aan PS lieten weten dat het bestemmingsplan moet zijn aangepast aan de gewijzigde functie van de grond voordat een onteigeningstraject kan worden gestart. GS gaven aan in gesprek te gaan met gemeenten of zij hun bestemmingsplan zelf aanpassen of dat de provincie dit moet doen met een provinciaal inpassingsplan (PIP). Gevolg van het vaststellen van een PIP is dat de gemeenteraad voor de duur van tien jaar niet langer bevoegd is tot vaststelling van een bestemmingsplan voor de gronden waarop het PIP betrekking heeft. Redenerend vanuit het moment dat de maatregelen moeten zijn ingevoerd en rekening houdend met de procedures, geven GS aan dat per 1 januari 2016 moet worden gestart met inpassingsplannen. In figuur 3 op de volgende pagina is een tijdlijn opgenomen waarin de verschillende fasen van de inpassingsplannen tot uitdrukking zijn gebracht.

In april 2017 informeren GS PS over het opstellen van zes inpassingsplannen²⁸. Het gaat daarbij om het Binnenveld (gemeente Ede), de Bruuk (gemeente Berg en Dal), Lingegebied & Diefdijk Zuid (gemeente Lingewaal²⁹), Stelkampsveld (gemeente Lochem), Korenburgerveen en Willinks Weust (beide gemeente Winterswijk). Voor de zes Natura 2000-gebieden bleken de vigerende bestemmingsplannen niet toereikend om alle gebiedsgerichte maatregelen uit te kunnen voeren en te borgen in de beheerfase. De vijf gemeenten hebben de provincie gevraagd een inpassingsplan op te stellen. GS geven aan te starten met de procedure voor een inpassingsplan omdat er sprake is van een provinciaal belang (het tijdig uitvoeren van de maatregelen), een inpassingsplan zorgt voor een versnelling van het plan³⁰ en er weinig ruimte is voor lokale afwegingen. GS geven daarbij aan dat het streven is om de ontwerp-inpassingsplannen in het voorjaar van 2018 aan PS voor te leggen. Tegelijkertijd met het in procedure brengen van de inpassingsplannen wordt er gewerkt aan de (afroning van de) inrichtingsplannen; de plannen waarin de maatregelen zijn geconcretiseerd.

In augustus 2018 leggen GS aan PS het voorstel voor om vijf inpassingsplannen³¹ vast te stellen³². Nadat GS op 10 oktober 2017 de voorontwerp inpassingsplannen vaststelden, hebben de inpassingsplannen ter inzage gelegen en dit heeft geleid tot in totaal 21 zienswijzen. Deze zijn per gebied opgenomen in een zienswijzennota en aangegeven is of de zienswijze van invloed is op het inpassingsplan. Dit heeft voor één inpassingsplan geleid tot een aanpassing, te weten een duidelijkere beschrijving van de motivering van de tracé-keuze. Bij de overige inpassingsplannen hebben de zienswijzen niet geleid tot een aanpassing. Wel zijn in alle inpassingsplannen enkele ambtelijke wijzigingen doorgevoerd.

²⁸ PS2017-208, Inpassingsplannen voor zes Natura2000-gebieden.

²⁹ Inmiddels West-Betuwe.

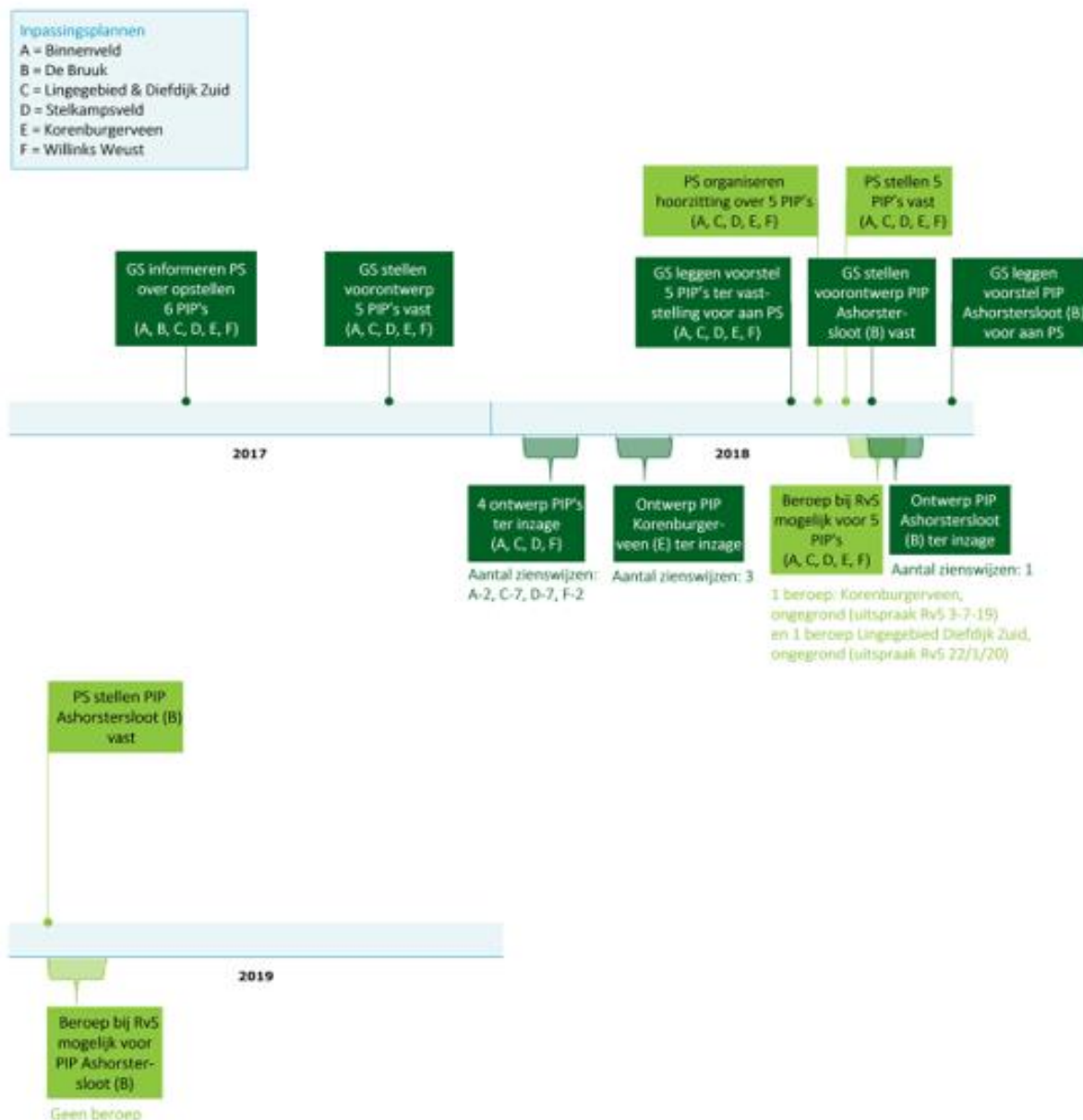
³⁰ Op een PIP is de crisis- en herstelwet van toepassing, waardoor de Raad van State binnen een half jaar een uitspraak moet doen op ingestelde beroepen. Die verplichting geldt niet bij een bestemmingsplan, waardoor de doorlooptijd van een bestemmingsplan langer is dan die van een PIP.

³¹ Het inpassingsplan de Bruuk maakte geen onderdeel uit van de besluitvorming, vanwege een aanpassing in een maatregel was daar meer tijd voor nodig.

³² PS2018-536, Vaststellen inpassingsplannen PAS-maatregelen Natura 2000 gebieden.

Op 5 september 2018 organiseerden PS een hoorzitting over de inpassingsplannen. Op 26 september 2018 stelden PS de genoemde inpassingsplannen vast. In januari 2019 besloten PS over het inpassingsplan Ashorstersloot (de Bruuk)³³. Er is één zienswijze ingediend op het inpassingsplan. De zienswijze leidt niet tot een wijziging van het inpassingsplan, wel zijn enkele ambtelijke wijzigingen doorgevoerd in het plan dat aan PS is voorgelegd.

Figuur 3: Tijdslijn inpassingsplannen



Bron: Diverse bronnen provincie Gelderland, bewerking Rekenkamer Oost-Nederland

³³ PS2018-851, Inpassingsplan Ashorstersloot.

Nadat PS hebben ingestemd met een inpassingsplan, kan bij de Raad van State beroep worden ingesteld door diegenen die een zienswijze hebben ingebracht. Anderen kunnen beroep instellen tegen de wijzigingen van het inpassingsplan als gevolg van ingediende zienswijzen. Bij twee gebieden is er beroep aangetekend, te weten Korenburgerveen en Lingegebied Diefdijk Zuid. De Raad van State heeft de beroepen ongegrond verklaard. Daarmee zijn alle inpassingsplannen inmiddels onherroepelijk.

In voortgangsrapportage uit 2021³⁴ is opgenomen dat GS de inzet van de zes inpassingsplannen als een succes beschouwen en dat de aanpak als voorbeeld kan dienen voor andere projecten, vooral prioritaire natuuropgaven.

3.4 Evaluaties van uitgevoerde gebiedsprocessen

De provincie Gelderland heeft de Gelderse gebiedsprocessen na afronding van het proces niet geëvalueerd. Wel is de werkwijze / de aanpak intern geëvalueerd, als onderdeel van de doorontwikkeling van de gebiedsaanpak. Zo is er in een interne rapportage eind 2015 aandacht voor verbetermogelijkheden in de interne overlegstructuur. Daarnaast komt het spanningsveld aan de orde dat ontstaat doordat de provincie inzet op externe trekkers voor zaken waarvoor de provincie verantwoordelijkheid draagt.

De provincie Gelderland heeft, net als andere provincies, daarnaast bijgedragen aan de evaluatie uitgevoerd door de WUR³⁵. In de rapportage van de WUR is opgenomen dat provincies in eerste instantie in zetten op sectorale gebiedsprocessen, waar andere doelen dan natuurdoelen geen of een secundaire rol spelen. Voordeel van een integraal (in plaats van een sectoraal) gebiedsproces is dat een integraal proces bevorderlijk is voor vrijwillige deelname. Nadeel is dat externe partijen niet persé geïnteresseerd zijn in het hoofddoel en zullen willen 'sleutelen' aan de hoofddoelstelling waardoor de initiële doelstelling onder druk kan komen te staan. Ook ging het merendeel van de provincies aanvankelijk uit van zelfrealisatie en vrijwillige grondverwerving. Onder druk van de natuurverplichtingen (N2000 en de PAS) blijken provincies enkele jaren later steeds meer voor dwingende instrumenten te kiezen.

3.5 Beschrijving cases

Om te kunnen leren van gebiedsprocessen Natura 2000 zijn twee gebiedsprocessen geselecteerd waarbij de planfase (zo recent mogelijk) is afgerond. Daarbij is rekening gehouden met geografische spreiding van de cases over de provincie en is de provincie de ene keer trekker van het proces en bij het andere gebiedsproces deelnemer. In deze paragraaf geven we een beschrijving van de cases. In het eindrapport worden de lessen uit de verschillende gebiedsprocessen opgenomen.

³⁴ PS2021-813 Voortgang realisatie Gelders Natuurnetwerk.

³⁵ W. Kuindersma et al, *Realisatie Natuurnetwerk door provincies, achtergrondstudie bij de Tweede Lerende Evaluatie Natuurpact* (Wageningen: Wageningen Environmental Research, 2020).

3.5.1 De Bruuk

De Bruuk is een moerasgebied in het bekken van Groesbeek, dat wordt gevoed door kwelwater en is ongeveer 100 hectare groot. In 1940 werd de Bruuk tot natuurgebied verklaard, nadat pogingen om het gebied geschikt te maken voor landbouw niet slaagden doordat het gebied te nat bleef.

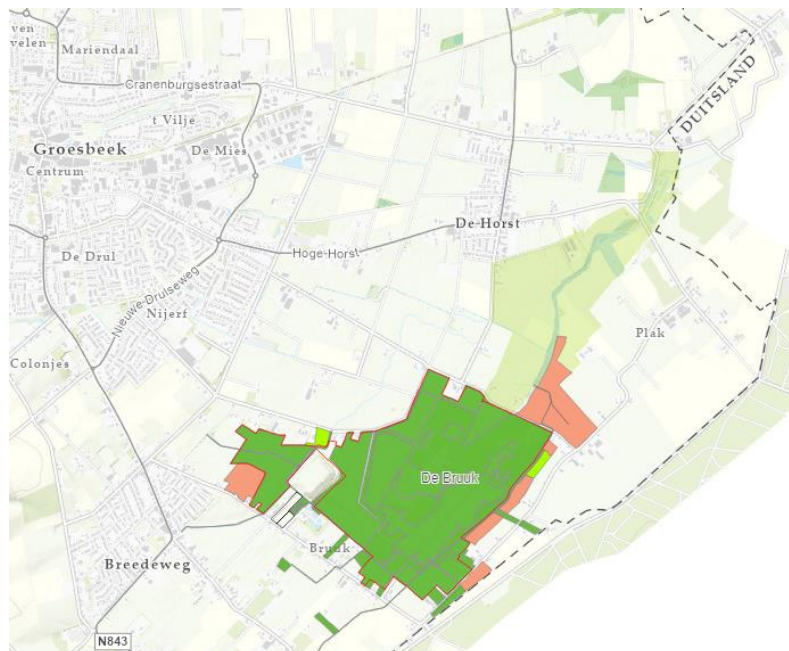
Figuur 4: *Landschap de Bruuk en Spaanse ruiter*



Bron: <https://www.boswachtersblog.nl/rivierengebied2020/08/19/natuurherstel-de-bruuk/>

In de jaren 90 zijn gronden rond de Bruuk herverkaveld in het kader van de landinrichting en is de Bruuk wat uitgebreid. Staatsbosbeheer is eigenaar van de Bruuk.

Figuur 5: *de Bruuk*



Bron: <https:// Gelderland.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=507c4d2cf9054977b1e4d4d40f7ef5cc&extent=192753,417666,196309,420651,28992>

Partners

In 2013 werd de Bruuk als Natura 2000-gebied aangewezen. In het beheerplan zijn habitattypen vastgesteld die in stand gehouden en/of uitgebreid moeten worden. Staatsbosbeheer zag als expert wat er nodig was in het gebied om verdroging tegen te gaan en te voorkomen dat kalkrijk grondwater wegstroomde; te weten het dichten of dempen van watergangen en hogere grondwaterstanden. De provincie was de trekker van het proces en zorgde voor het obstakel-vrij opleveren van de gronden, waarna de maatregelen konden worden uitgevoerd door Waterschap Rivierenland en Staatsbosbeheer. In het gebiedsproces was naast de provincie, Waterschap Rivierenland en Staatsbosbeheer ook de gemeente en betrokken.

Proces

De plannen die in 2015/2016 werden gepresenteerd leidden tot grote onrust in het gebied en het stopzetten van het gebiedsproces. Bij de doorstart van het gebiedsproces werd afgesproken dat eerst de effecten van maatregelen in beeld zouden worden gebracht, daarna mitigerende maatregelen zouden worden getroffen en dat pas daarna de natuurherstelmaatregelen zouden worden uitgevoerd. Daarop volgde een intensief traject met bewoners. Bewoners kregen de mogelijkheid om op kosten van de provincie een eigen hydroloog in te schakelen, om zo zelf over voldoende expertise te beschikken om de hydrologische berekeningen en de plannen die daaruit voortkwamen te volgen. Daarnaast kreeg elke bewoner die dat wenste een peilbuis op zijn/haar terrein waarmee de beweging van het grondwater gevolgd kon worden. Afspraken tussen provincie en bewoner(s) over de uit te voeren mitigerende maatregelen zijn op papier gezet en vervolgens uitgevoerd.

Om de waterhuishouding van de Bruuk te herstellen wordt een hogere grondwaterstand gecreëerd en ingezet op het verminderen van schommelingen van de grondwaterstand. Daarvoor worden bestaande watergangen in en rondom de Bruuk gedempt, verontdiept en/of beleemd. Omdat de aanpassing van de Ashorstersloot technisch niet uitvoerbaar was, is het plan om een nieuwe watergang op grotere afstand van de Bruuk te realiseren. Omdat deze nieuwe watergang niet past binnen het geldende bestemmingsplan is een provinciaal inpassingsplan nodig. Er is één zienswijze ingediend, deze heeft niet geleid tot een wijziging van het inpassingsplan. In januari 2019 stelden PS het provinciaal inpassingsplan vast. Er is geen beroep aangetekend, waarna het inpassingsplan onherroepelijk werd.

Doordat de provincie de mogelijkheid had om een boerderij en een woning met bijbehorende gronden te kopen, kwam er ruilgrond beschikbaar en kon de Ashorstersloot worden verlegd. De uitvoering van de maatregelen is in 2020 gestart en medio 2021 afgerond.

3.5.2 Stelkampsveld

Al voordat Stelkampsveld werd aangewezen als Natura2000-gebied³⁶ was het onderdeel van een gebiedsproces, te weten pilot gebied reconstructie Neede-Borculo.

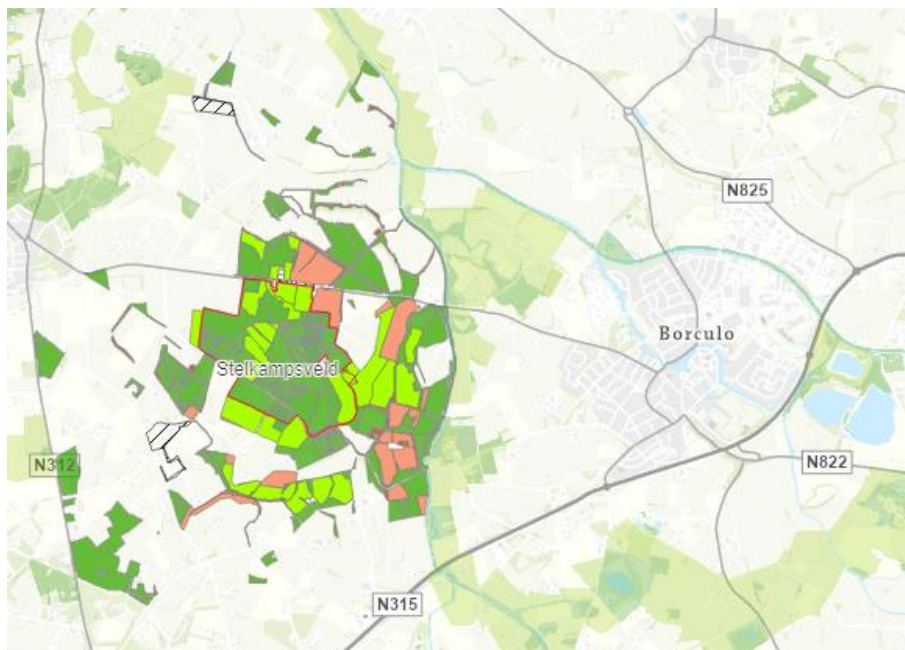
Figuur 6: Landschap Stelkampsveld en Boomkikker



Bron: Eigen foto's - J. Schepers

Het Natura 2000-gebied Stelkampsveld is 102 hectare groot en omvat een kleinschalig dekzand- en beekdallandschap. Het gebied herbergt een 15 ha groot terrein blauwgraslanden. In het beheerplan zijn habitattypen vastgesteld die in stand gehouden en/of uitgebreid moeten worden.

Figuur 7: Stelkampsveld



³⁶ In 2003 vond de voorlopige en in 2015 de definitieve aanwijzing plaats.

Bron: <https://gelderland.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=507c4d2cf9054977b1e4d4d40f7ef5cc&extent=226794,456013,231441,462271,28992>

Partners

Vanwege de complexiteit is in 2010 gekozen om voor Stelkampsveld een eigenstandig gebiedsproces te starten met een bestuurlijke begeleidingscommissie, onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. In de bestuurlijke commissie zaten vertegenwoordigers vanuit het waterschap, LTO, de gemeenten Lochem en Borculo, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Burgerinitiatief 4BS (Boeren, Burgers, Buitenlui Beekvliet Stelkampsveld), een secretaris en de onafhankelijk voorzitter. De bestuurlijke begeleidingscommissie werd ondersteund door een ambtelijke projectgroep met leden uit dezelfde organisaties. Waterschap Rijn en IJssel leverde een projectleider voor de uitvoering en een gebiedsregisseur voor het leggen en onderhouden van de contacten met bewoners en gebruikers.

Proces

Het opstellen van het beheerplan was een complex proces waarmee gestart werd na de start van het gebiedsproces in 2010 en dat uiteindelijk in 2016 is vastgesteld. Burgerinitiatief 4BS is in de tussentijd uit het gebiedsproces gestapt omdat zij zich niet konden vinden in het scenario voor het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) dat de bestuurlijke begeleidingscommissie aan GS adviseerde. Bij dit scenario zouden vanwege vernatting maximaal vijf boerderijen verplaatst moeten worden. Vanaf 2016 werd gewerkt aan een inrichtingsplan. Dit plan is in 2019 opgeleverd. In september 2018 stelden PS het provinciaal inpassingsplan vast. Het inpassingsplan richtte zich op PAS-maatregelen waarbij het hydrologisch herstel, het omvormen van landbouwgronden naar Broekbos en schraalland en heide is voorzien. Met het inpassingsplan wordt gezorgd voor een passende bestemming bij de (nieuwe) functie van de gronden. Het voorontwerp inpassingsplan heeft ter inzage gelegen en er zijn zeven zienswijzen ingediend. Deze hebben niet geleid tot aanpassing van het inpassingsplan. Er is geen beroep aangetekend, waarna het inpassingsplan onherroepelijk werd.

Er zijn vier agrarische bedrijven verplaatst. De gebiedsregisseur van het waterschap heeft -na veelvuldig met alle betrokken omwonenden in gesprek te zijn geweest- uiteindelijk met 85 omwonenden een overeenkomst gesloten. In de periode maart 2021 – mei 2022 zijn de maatregelen uitgevoerd.

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is:

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

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Welke lessen kunnen worden geleerd van al uitgevoerde gebiedsprocessen?

Onderzoeksvragen

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

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

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

Onderzoeksmethodiek

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

Methoden

Voor het onderzoek worden verschillende methoden van informatieverzameling ingezet:

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

Caseselectie

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

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

Na de realisatiefase start de fase van gebruik en beheer.

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

Tabel 8: Caseselectie Gelderland

Gebiedsproces	Regio	Rol provincie
De Bruuk	Rivierenland	Trekker
Stelkampsveld	Achterhoek	Deelnemer ³⁷

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland

Innovatie

In het onderzoek zetten we in op een waarderende benadering³⁸ en daarbij behorende methodiek. Dat wil zeggen de focus op wat er goed ging en wat 'energie' opleverde in het gebiedsproces, met daarbij uiteraard oog voor wat er beter kan. Reden daarvoor is dat (een deel van) de partners in de gebiedsprocessen natuur ook bij toekomstige gebiedsprocessen betrokken zullen zijn en deze benadering bijdraagt aan toekomstige gebiedsprocessen. Door de resultaten van het onderzoek te delen met de partners

³⁷ De provincie was trekker van het proces tot de uitvoering en opdrachtgever voor de uitvoering, opdrachtnemer was het waterschap.

³⁸ De uitgangspunten van waarderende auditen / appreciative inquiry als insteek voor het onderzoek.

kunnen nieuwe inzichten meteen in praktijk worden gebracht in een volgend gebiedsproces. Het onderzoek heeft daarmee het karakter van een lerende evaluatie.

We gebruiken bij de evaluatie de stappen van het 6V-model³⁹:

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

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

³⁹ Voor deze stappen hebben we ons gebaseerd op de uitwerking van waarderend onderzoeken voor rekenkamers zoals opgenomen op de website van de NVRN <https://www.nvrr.nl/wiki/9196/waarderend-onderzoeken/>

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde personen

- 3 ambtelijke medewerkers provincie Gelderland

Geraadpleegde documenten

Documenten provincie

- PS2008-241, protocol Gelderse aanpak gebiedsontwikkeling
- PS2008-834, Procedure inpassingsplan
- PS2012-401, Beleidsuitwerking natuur en landschap
- PS2013-929, Gevolgen Natuurpact voor beleidsuitwerking Natuur en Landschap 2012
- PS2013-515, Realisatiestrategie Natuur en Landschap
- PS2014-435, Hernieuwd partnerschap gebiedsafspraken Gelders Natuurnetwerk
- PS2015-773, Inzet van de instrumenten inpassingsplannen en onteigening om grond beschikbaar te krijgen voor de herstelmaatregelen PAS.
- PS2017-208, Inpassingsplannen voor zes Natura2000-gebieden
- PS2018-536, Vaststellen inpassingsplannen PAS-maatregelen Natura 2000 gebieden
- PS2018-855, Verzoek tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening zodat het PIP PAS-maatregel Lingegebied Diefdijk- Zuid uitgevoerd kan worden.
- PS2018-851, Inpassingsplan Ashorstersloot.
- PS2021-813, Voortgang realisatie Gelders natuurnetwerk
- Aanpak gebiedsontwikkeling, Uitvoering Fysieke Opgaven, provincie Gelderland 2018
- Ambtelijke informatie stand van zaken Natura2000-gebieden d.d. april 2023
- Procesplan Stelkampsveld, 5 oktober 2016

Overige documenten

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

Websites

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nationaal-programma-landelijk-gebied>
- <https://www.natura2000.nl/gebieden/gelderland>
- <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1425-begrenzing-van-het-natuurnetwerk-en-natura-2000-gebieden>
- <https://www.natura2000.nl/procedure/beheerplannen-voor-natura-2000-gebieden>