



Tussenevaluatie Programma Natuurlijk Platteland

Definitief rapport

Provincie Drenthe

8 november 2021

Project	Tussenevaluatie Programma Natuurlijk Platteland
Opdrachtgever	Provincie Drenthe
Document	Definitief rapport
Status	Definitief 02
Datum	8 november 2021
Referentie	126155/21-016.692
Projectcode	126155
Projectleider	T. van der Wijngaart MSc
Projectdirecteur	drs. L.G. Turlings
Auteur(s)	L. Slagter MSc, dr. ir. D. Bos, T. van der Wijngaart MSc, M.D. Voskamp MSc, drs. ir. J.B. Latour
Gecontroleerd door	L. Slagter MSc
Goedgekeurd door	T. van der Wijngaart MSc
Foto omslag	Stroomdal Drentsche Aa, T. Smink
Paraaf	

Adres	Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. Leeuwenbrug 8 Postbus 233 7400 AE Deventer +31 (0)570 69 79 11 www.witteveenbos.com KvK 38020751
-------	--

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden vervaelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

1	SAMENVATTING	5
2	INLEIDING	8
2.1	Aanleiding	8
2.2	Doel van het rapport	8
2.3	De onderzoeksvragen	8
2.4	De aanpak	9
2.5	Leeswijzer	9
3	ANALYSE HUIDIGE STAND REALISATIE PNP	10
3.1	Realisatie van nieuwe natuur in Drenthe	10
3.1.1	Antwoorden op de vragen	15
3.2	Uitvoering van natuurherstelmaatregelen	16
3.2.1	Antwoord op de vraag	17
3.3	Maatschappelijke betrokkenheid en verbinding natuur en economie	17
3.3.1	Antwoord op de vraag	19
3.4	Balans tussen beschermen, beleven en benutten	20
3.4.1	Antwoord op de vraag	22
3.5	De staat van de natuur: effecten uitvoering natuurbeleid	23
3.5.1	Antwoord op de vraag	26
4	VERANDERDE CONTEXT EN LEREN VAN HET UITGEVOERDE BELEID	27
4.1	De context van het natuurbeleid en veranderingen hierin	27
4.2	Mogelijke keuzes	30
4.3	Succesfactoren en knelpunten	31
5	AANBEVELINGEN	35
5.1	Aanbevelingen	35
6	LITERATUUR	39

Laatste pagina

40

Bijlage(n)

Aantal pagina's

I

Focusgroepen interviews en geïnterviewde partijen

3

SAMENVATTING

Het Programma Natuurlijk Platteland (PNP) is van start gegaan in 2016 en het programma loopt tot en met 2027. In dit jaar, 2021, is de balans opgemaakt: is de provincie Drenthe qua uitvoering op de juiste weg, wat is de prognose, wat zijn succesfactoren en knelpunten en welke aanbevelingen kunnen op basis daarvan worden gedaan? Het voor u liggende rapport beschrijft deze tussenevaluatie. Deze tussenevaluatie is uitgevoerd door middel van een analyse van documenten en interviews. De evaluatie geeft een overzicht van feiten over de voortgang van de uitvoering en over de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn, inclusief een oordeelsvorming hierover. Ook geeft de tussenevaluatie visies van gebiedspartners weer op het doorlopen proces. De manier waarop deze informatie wordt gecombineerd tot oordeelsvorming is niet in beton gegoten en heeft invloed op de toonzetting. De toonzetting in deze evaluatie is positief naar de toekomst gericht bedoeld en niet negatief beoordelend naar het verleden.

De antwoorden op de onderzoeksvragen die zijn beantwoord met deze tussenevaluatie luiden kort gezegd als volgt:

1 Ligt Drenthe op schema met de realisatie van nieuwe natuur in het NNN in de 8 deelprogramma's?

De provincie Drenthe is samen met haar gebiedspartners actief bezig om het NNN te realiseren. De provincie Drenthe heeft hierbij gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak, met overlegstructuren in acht deelprogramma's, gericht op samenwerking. De uitvoeringsorganisatie Prolander is opgezet en de inzet van Prolander is vanwege de moeilijke aard van de opgave voor de periode 2021-2023 geïntensiveerd. Begin 2021 had de provincie Drenthe van 1.352 van de beoogde 3.855 hectare de functie gewijzigd, wat resulteert in een restanttaakstelling van 2.503 hectare voor functiewijziging. Daarnaast had de provincie Drenthe op dat moment 1.728 van de beoogde 8.591 hectare ingericht ten behoeve van het PNP, wat resulteert in een restanttaakstelling van 6.863 hectare voor inrichting. De prognose is dat een substantieel deel van de opgave gerealiseerd lijkt te kunnen gaan worden, maar met het huidige tempo is er wel reden tot zorg wat betreft het volledig behalen van de PNP doelstellingen voor 2027. De reden die hier aan ten grondslag ligt is dat de restantopgave veel lastiger te realiseren is dan dat deel van de opgave die op moment van schrijven al wel is gerealiseerd.

Hoe doet Drenthe het ten opzichte van vergelijkbare provincies (zandgrond-provincies) Overijssel, Gelderland en Brabant?

Het deel van de opgave dat door provincie Drenthe is ingericht komt overeen met de realisatie landelijk, en is ook vergelijkbaar met andere provincies op zandgrond (Overijssel, Gelderland en Brabant).

Worden de beleidsinstrumenten effectief ingezet om de doelen te halen?

De provincie Drenthe zet verschillende beleidsinstrumenten in om de doelen van het PNP te halen: grondinstrumenten, financiële instrumenten, het stimuleren van partners, regelgeving en handhaving, kennisuitwisseling, onderzoek en monitoring. Zo heeft de provincie Drenthe met succes veel energie gezet op het binnenhalen van noodzakelijke Europese middelen, met name EU-Life en EU-POP. Mede gegeven de beperkte beschikbare tijd en financiën zal een deel van de grondopgave, met de inzet van de huidige grondinstrumenten, waarschijnlijk niet in 2027 gehaald gaan worden. De juridisch dwingende beleidsinstrumenten, wettelijke herverkaveling en onteigening, worden op dit moment respectievelijk heel beperkt en niet ingezet vanwege het uitgangspunt van vrijwillige basis van de provincie Drenthe.

2 Hoe staat het met de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen)?

De uitvoering van de natuurherstelmaatregelen is qua aantallen maatregelen grotendeels op schema volgens de vastgestelde planning. Echter, er zijn belangrijke knelpunten bij de uitvoering van een aantal belangrijke systeemmaatregelen, die groot van omvang zijn en meer tijd vragen om opgelost te kunnen worden.

- 3 Lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren en de verbinding tussen natuur en economie te versterken?
De provincie Drenthe stimuleert, binnen de randvoorwaarden (geen financiële middelen vanuit het Natuurpact), samen met de partners in Drenthe de maatschappelijke betrokkenheid. Op gebiedsniveau lukt het ook om de verbinding tussen natuur en economie te versterken.
- 4 Lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe belangen in de uitvoering te koppelen in de juiste balans: beschermen, beleven, benutten? In het bijzonder natuur, landbouw, water (Kaderrichtlijn Water, KRW) en vrijetijdseconomie?
De gebiedspartners hebben, logischerwijs vanuit verschillende belangen, een verschillende wens ten aanzien van de balans beschermen, beleven en benutten. De gewenste balans vanuit de provincie Drenthe is niet bij alle gebiedspartners helder. Om dit onderdeel van het PNP naar tevredenheid van de verschillende partners te realiseren, zijn aanvullende financiële middelen van verschillende partijen samen nodig. Het geldt dat er is vanuit het Natuurpact is namelijk bedoeld voor bescherming.. De uitdagingen worden vooral gezien op de koppeling met landbouw en de koppeling met vrijetijdseconomie. De koppeling tussen natuur en water (KRW) loopt over het algemeen heel goed.
- 5 Hoe staat de natuur er zelf voor? Wat zijn, met andere woorden, de effecten van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan via het PNP?
Voor wat betreft de staat van de natuur in Drenthe concluderen we dat de inrichting van het NNN een positief effect heeft op het herstel, maar dat de natuur in Drenthe er feitelijk nog niet goed aan toe is vanuit het perspectief van de landelijke en regionale doelen van biodiversiteit. Over grote oppervlakten zijn de bepalende factoren (denk aan waterhuishouding, nutriënteninstroom (onder andere stikstofdepositie) of vervuiling) ongunstig, met name voor soorten en ecosystemen van natuurtypen waar Drenthe een belangrijke verantwoordelijkheid voor heeft in Nederland. De benodigde verbetering is ook afhankelijk van de uitvoering van het nationale beleid.

Op basis van een verdere verdieping van bovenstaande antwoorden, door middel van literatuurstudie en interviews, zijn succesfactoren en knelpunten bepaald en op basis daarvan zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

Blijvende aandacht voor noodzaak en urgentie

Er is een groot verschil tussen betrokkenen in hun perceptie van de staat van de natuur in Drenthe, deze hangt samen met hun achtergrond en belang. Zij zijn niet allen overtuigd van de constatering dat het niet goed gaat met de natuur. In de kern is de opgave van het PNP het beschermen en verbeteren van de biodiversiteit via een robuust natuurnetwerk. De urgentie voor uitvoering van het PNP is groot, zoals is af te leiden uit de staat van de natuur. De provincie Drenthe is er samen met haar partners bij gebaat dat alle betrokkenen doordrongen zijn en blijven van de noodzaak en urgentie van natuurherstel, en daarmee onder andere het belang om uitvoering te geven aan het PNP. De provincie Drenthe kan hier een stimulans aan geven door een verhelderde visie op de resterende natuuropgave te formuleren. Ook bevelen wij aan om in dit licht hernieuwd aandacht te geven aan de inhoud van de raamovereenkomst van het PNP om vanuit een gezamenlijk gevoelde urgentie te werken.

Het belang van provinciale regie en een integrale aanpak

Er wordt vanuit de provincie Drenthe structureel gewerkt aan het natuurbeleid, maar toch wordt door verschillende stakeholders ervaren dat de provincie Drenthe bovengenoemd belang van het PNP meer mag uitdragen en dat dit helpt bij het verder uitbreiden van de regierol van de provincie Drenthe. Van belang is dat de provincie Drenthe aan de voorkant van een nieuw project of gebiedsproces duidelijk de doelen en randvoorwaarden schetst. De startnotities die nu worden opgesteld beogen hier invulling aan te geven, het is goed om te kijken of dit voldoende is of dat dit nog beter kan. Hierbij is het nog steeds mogelijk om verantwoordelijkheden naar lokale partijen te delegeren en enige flexibiliteit in de mogelijke uitkomsten te laten bestaan. Omdat in het gebied uiteindelijk alle ruimtelijke opgaven samenkomen is het belangrijk dat er een integratie plaatsvindt tussen de verschillende beleidsvelden binnen de provincie Drenthe. Integraal werken is een randvoorwaarde om grotere maatschappelijke opgaven, waar de natuurdoelstellingen van het PNP er één van zijn, te kunnen voltooien. Hier is wel spanning, omdat elke opgave een deadline kent en de integrale insteek mogelijk meer tijd vraagt. De aanbeveling hierbij is om gebiedsgericht te kijken waar kansen zijn om een integrale aanpak uit te gaan proberen met de gebiedspartners; gebiedsgericht in plaats van opgavegericht. Hierbij is het van belang om te kijken wat harde randvoorwaarden zijn bij de verschillende opgaven en waar ruimte is.

Afronding NNN en actualisatie grondbeleid

Met de huidige inzet van het grondinstrumentarium zal een groot deel van het NNN gerealiseerd worden, al lijkt het niet toereikend om voor deze laatste gronden de functie te wijzigen. De provincie Drenthe is al bezig met de actualisatie van het grondbeleid. Aanbevolen wordt om meer financiële middelen vrij te maken voor aankoop en ruil, meer verantwoordelijkheden naar lokale partijen te delegeren, om uitbreiding van het grondinstrumentarium te bekijken en om te onderzoeken of er lokaal, waar dit voor oplossingen kan leiden, flexibiliteit in de NNN-begrenzing mogelijk is (waarbij recht wordt gedaan aan de onderbouwing van de begrenzing).

Systeemherstel

Naast dat het belangrijk is om de genoemde resterende oppervlakte opgave in 2027 te realiseren, is het essentieel om het achterliggende doel, natuurkwaliteit, voor ogen te houden en niet alleen te focussen op de restantaak voor functiewijziging en inrichting. Het gaat niet alleen om de realisaties van oppervlakte. Om een duurzaam goede natuurkwaliteit te krijgen is integraal systeemherstel nodig. Dat vraagt om een gebiedsaanpak op een hoger schaalniveau, dat niet begrensd wordt door grenzen van NNN of Natura 2000. De natuur buiten het NNN is belangrijk voor systeemherstel, omdat daar belangrijke randvoorwaarden voor wat betreft ecologische verbindingen, waterhuishouding, nutriënteninstroom en vervuiling kunnen worden beïnvloed. Dit ligt deels in handen van de provincie Drenthe, maar ook landelijk en bij andere gebiedspartners.

Een sterkere nadruk op agrarisch gebied

De interactie tussen natuur en landbouw is cruciaal voor de PNP opgave. De landbouw langs de randen van natuurgebieden speelt een grote rol voor de kwaliteit van de natuur. Boeren en boerenorganisaties kunnen het verschil maken, zowel binnen als buiten het NNN. Binnen het NNN zijn heldere randvoorwaarden nodig (deze zijn meestal al bekend) voor wat betreft de te realiseren natuur en hebben de ondernemers een langetermijnperspectief nodig. Zoals bij bovenstaande aanbeveling is benoemd, is systeemherstel nodig om de robuuste natuur te verkrijgen die het PNP als doel heeft. Daarvoor is het ook nodig dat buiten het NNN de landbouw een langetermijnperspectief geboden wordt en geholpen wordt om te vormen naar meer duurzame of natuurinclusieve landbouw. Zoals genoemd is dit een gezamenlijke opgave waar onder andere de provincie Drenthe, maar ook de landelijke overheid en andere partners, een rol in speelt.

Inzetten op het maatschappelijke aspect van het PNP

Omdat maatschappelijke betrokkenheid terecht wordt gezien als voorwaarde voor natuurbehoud, -bescherming en -ontwikkeling en als waarde in zichzelf, moet de provincie Drenthe blijven onderzoeken hoe ze deze maatschappelijke betrokkenheid, samen met gebiedspartners, kan vergroten en hoe ze deze verbinding tussen natuur en economie kan versterken. Op deze manier kunnen de voorbeelden die er al zijn worden uitgebreid en de effecten nog groter worden. Om hier concreet invulling aan te geven zijn onder andere (maar niet uitsluitend) de verbindingen tussen natuur, landbouw en recreatie van belang. Met betrekking tot deze sectoren is helderheid wenselijk waar welke soort recreatie of landbouw mogelijk is, in relatie tot de natuurdoelen. Verder is het belangrijk dat de mogelijkheden om natuurinvesteringen terug te verdienen worden verbeterd. Dit blijkt ook landelijk nog lastig te zijn, maar is ook landelijk als opgave geformuleerd.

De balans tussen beschermen, beleven en benutten

Bij de gewenste balans tussen de drie pijlers beleven, benutten en beschermen, hebben de gebiedspartners ieder een eigen beeld, vanuit de verschillende belangen die de organisaties zelf hebben. Omwille hiervan is het belangrijk dat er binnen het PNP meer duidelijkheid komt over wat de gewenste balans zou moeten zijn. De provincie Drenthe moet hiervoor een heldere visie communiceren over hoe beleven en benutten kunnen bijdragen aan natuurbescherming, en daarbij voorop stellen dat beleven en benutten pas goed mogelijk is als bescherming is gewaarborgd. Om dit onderdeel van het PNP, naar tevredenheid van de verschillende partners, te realiseren zijn echter financiële middelen van verschillende partijen samen nodig en dit komt nog onvoldoende uit de verf. Hierover kan worden gesproken bij hernieuwde aandacht of een actualisatie van de raamovereenkomst.

INLEIDING

2.1 Aanleiding

De uitvoering van het natuurbeleid is in 2013 gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies. De afspraken hierover tussen het Rijk en de provincies zijn in dat jaar vastgelegd in het Natuurpact. In de kern gaat het om het beschermen en verbeteren van de biodiversiteit via een robuust natuurnetwerk (met de inrichting van 80.000 hectare extra natuur), goed beheer van natuurgebieden, het effectiever maken van agrarisch natuurbeheer, herstel van natuur, water- en milieuecondities, het versterken van de verbinding tussen natuur en economie en het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid bij natuur. De provincies zijn daarbij verantwoordelijk voor de beleidsinvulling en -uitvoering, het Rijk moet zorgen voor de kaders en verantwoording afleggen aan de Europese Commissie over het nakomen van Europese verplichtingen (Natuurpact 2013). De provincie Drenthe heeft de opgave vormgegeven in het Programma Natuurlijk Platteland (PNP) dat in 2016 is vastgesteld door de Gedeputeerde Staten (GS). Om de voortgang van het PNP te monitoren, heeft de GS met de Provinciale Staten (PS) bij het vaststellen van het PNP afgesproken om, naast de jaarlijkse verantwoording via de planning en control cyclus, in 2021 een tussenevaluatie uit te voeren. Deze tussenevaluatie ligt nu voor u.

2.2 Doel van het rapport

Deze tussenevaluatie dient als tussenstand en geeft een prognose over de voortgang van het PNP, en heeft enerzijds als doel om te beschouwen of de provincie Drenthe qua uitvoering op de juiste weg is en anderzijds om de tussenbalans op te maken in hoeverre de financiële middelen, die de provincie Drenthe van het Rijk ontvangt, toereikend zijn om de afspraken uit het Natuurpact te kunnen realiseren. De uitkomsten en aanbevelingen van de tussenevaluatie worden door de provincie Drenthe gebruikt om het PNP te actualiseren en waar nodig keuzes te maken voor de verdere uitvoering er van.

2.3 De onderzoeksvragen

Zowel het financiële aspect, het kwantitatieve aspect en het kwalitatieve aspect komen tijdens deze tussenevaluatie naar voren. In de tussenevaluatie worden de realisatie tot 2021 (met de focus op 2016 - 2021) en de ontwikkelingen van de natuur in Drenthe beschreven.

Deze tussenevaluatie geeft antwoord op de volgende vragen, die aan ons zijn meegegeven door de provincie Drenthe:

- 1 ligt Drenthe op schema met de realisatie van nieuwe natuur in het Natuur Netwerk Nederland (NNN) in de 8 deelprogramma's? Hoe doet Drenthe het ten opzichte van vergelijkbare provincies (zandgrond-provincies) Overijssel, Gelderland en Brabant? Worden de beleidsinstrumenten effectief ingezet om de doelen te halen?
- 2 hoe staat het met de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen);
- 3 lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren en de verbinding tussen natuur en economie te versterken;

- 4 lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe belangen in de uitvoering te koppelen in de juiste balans: beschermen, beleven, benutten? In het bijzonder natuur, landbouw, water (KRW) en vrijetijdseconomie;
- 5 hoe staat de natuur er zelf voor? Wat zijn, met andere woorden, de effecten van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan via het PNP?

De antwoorden op bovenstaande vragen geven een belangrijke basis voor de aanbevelingen voor het vervolg.

2.4 De aanpak

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen en het formuleren van aanbevelingen voor het vervolg van het PNP hebben we een documentanalyse uitgevoerd en interviews afgenomen. De werkwijze die we hierbij hebben gevolgd en de organisaties die zijn geïnterviewd staan toegelicht in bijlage I.

Een evaluatie geeft een overzicht van feiten, bijvoorbeeld over de voortgang van de uitvoering en over de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn, inclusief een oordeelsvorming hierover. De toonzetting van de oordeelsvorming kan sterke reacties oproepen. Als het oordeel negatief is dan kan dat demotiverend werken en onvrede geven, maar deze onvrede kan ook een trigger of kantelpunt zijn om in actie te komen. Als een oordeel positief is kan dat leiden tot tevredenheid waardoor de motivatie om door te pakken kan afnemen.

Het oordeel wordt doorgaans gevormd door een combinatie van (feiten over) voortgang van de uitvoering en de mate van doelrealisatie. De manier waarop deze worden gecombineerd is niet in beton gegoten en heeft grote invloed op de toonzetting. De doelrealisatie is maatschappelijk van grote betekenis, maar heeft als beperking dat deze vaak van veel factoren afhankelijk is. Zo kan de provincie Drenthe nooit in haar eentje alle natuurdoelen in Drenthe realiseren en is er een grote afhankelijkheid van anderen en externe factoren. De voortgang van de uitvoering is juist veel meer een gevolg van eigen inzet en ook echt toe te rekenen aan de manier waarop een organisatie aan de slag is gegaan.

Voor deze evaluatie geldt dat wij veel waarde hebben gegeven aan de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn, omdat dat ook maatschappelijk het meest relevant is en omdat daar ook uit voort vloeit of er meer inspanning nodig is of niet. De toonzetting in deze evaluatie is positief naar de toekomst gericht bedoeld en niet negatief beoordelend naar het verleden.

2.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 van dit rapport geven we antwoord op de onderzoeksvragen zoals gesteld in het normenkader, om de mate van realisatie van het PNP en de staat van de natuur in Drenthe ten opzichte van de gestelde doelen, te omschrijven. In hoofdstuk 4 hebben we onderzocht hoe er geleerd kan worden van het uitgevoerde beleid. In hoofdstuk 5 geven we de aanbevelingen weer. In het rapport staan soms citaten uit de interviews weergegeven, tussen aanhalingstekens en cursief. Ook worden in tekstkaders voorbeelden gegeven van specifieke gebieden.

ANALYSE HUIDIGE STAND REALISATIE PNP

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de onderzoeksvragen zoals gesteld in hoofdstuk 2, paragraaf 3. Dit doen we aan de hand van het normenkader (bijlage I, tabel 1). Het doel van dit hoofdstuk is om de uitkomsten van onze analyse van de realisatie van het PNP, ten opzichte van de gestelde doelen, te omschrijven.

3.1 Realisatie van nieuwe natuur in Drenthe

Ligt de provincie Drenthe op schema met de realisatie van nieuwe natuur in het NNN in de 8 deelprogramma's?

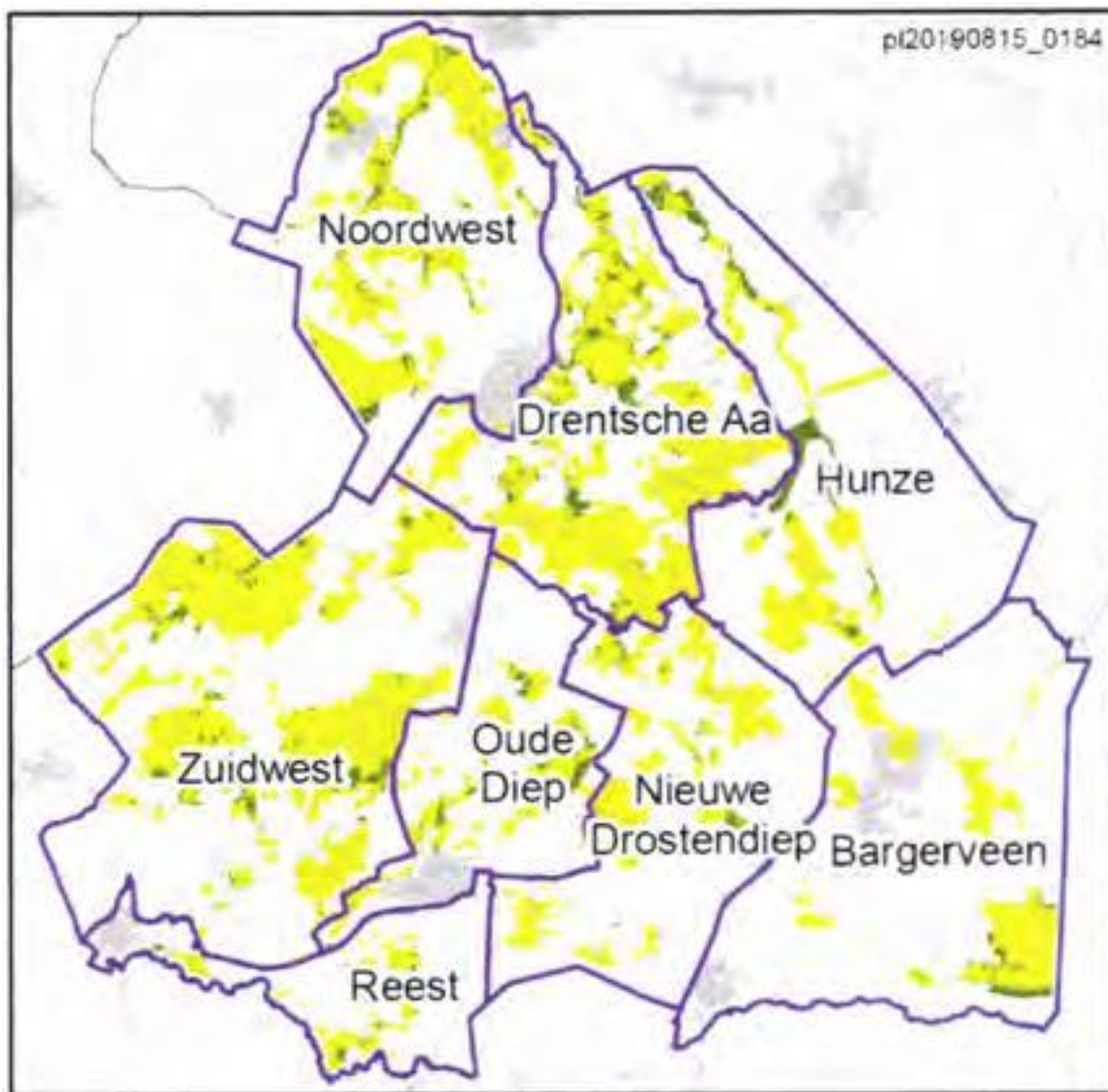
De eerste vraag die hier besproken wordt, is *'Ligt Drenthe op schema met de realisatie van nieuwe natuur in het NNN in de 8 deelprogramma's?'*. Om hier een antwoord op te kunnen geven worden hiervoor ook de deelvragen *'Wat was de initiële opgave?'* en *'Wat is er gerealiseerd (verantwoording)?'* beantwoord. We hebben deze vraag op deze plek geïnterpreteerd als realisatie in termen van oppervlakte functiewijziging en inrichting. Elders gaan we in op aspecten van natuurkwaliteit.

De initiële opgave

De initiële opgave van het PNP van de provincie Drenthe komt voort uit de decentralisatie van de uitvoering van het natuurbeleid in 2013 van het Rijk naar de provincies. De afspraken hierover tussen het Rijk en de provincies zijn in dat jaar vastgelegd in het Natuurpact. De ambitie van de provincie Drenthe is om robuuste en vitale natuur in Drenthe te hebben, die beleefbaar is en tevens bijdraagt aan de Drentse economie [lit. 1]. De provincie Drenthe heeft deze opgave vormgegeven in het PNP dat in 2016 is vastgesteld door de Gedeputeerde Staten (GS) [lit. 2]. Daarin is afgesproken dat er, verdeeld over 8 deelprogramma's en over een periode van 2016 - 2027, 3.855 hectare grond van functie wordt gewijzigd en dat 8.591 hectare grond opnieuw wordt ingericht ten behoeve van deze robuuste en vitale natuur. Daarnaast kunnen onder andere de landbouw, de recreatief-toeristische sector, het waterbeheer en de economie profiteren van robuuste en vitale natuur. Daarom wil de provincie Drenthe ook inzetten op het versterken van de synergie met deze sectoren, waarbij een natuurinclusieve groei centraal staat. Denk hier bij aan het bevorderen van duurzame landbouw en het bieden van ruimte aan een duurzame recreatief-toeristische sector [lit. 1]. Deze opgave is, net als in het Natuurpact, kwalitatief omschreven en niet in harde/meetbare opgaven vevat. Deze paragraaf gaat in op de realisatie van het Natuurnetwerk door de provincie Drenthe. Later in dit hoofdstuk, in paragraaf 3.3 en 3.4, kijken we ook naar de koppeling met andere sectoren.

Zoals genoemd is de provincie Drenthe voor het PNP opgedeeld in 8 deelprogramma's: Drentsche Aa, Noordwest Drenthe, Hunze, Zuidwest Drenthe, Oude Diep, Reest, Nieuwe Drostendiep en Bargerveen (afbeelding 3.1) [lit. 3].

Afbeelding 3.1 De acht deelprogramma's van het PNP van de provincie Drenthe [lit. 3]



Elk deelprogramma heeft een eigen opgave wat betreft functiewijziging en inrichting, die uiteindelijk samen moeten leiden tot de realisatie van het Natuurnetwerk in Drenthe (tabel 3.1) [lit. 4].

Tabel 3.1 Opgave functiewijziging en inrichting per deelprogramma van de provincie Drenthe vanaf 2016 [lit. 4] en restantopgave functiewijziging en inrichting per deelprogramma van de provincie Drenthe vanaf 2021 (gegevens provincie Drenthe)

Deelprogramma	Opgave functiewijziging (ha)	Opgave inrichting (ha)	Restantopgave functiewijziging vanaf 2021 (ha)	Restantopgave inrichting vanaf 2021 (ha)
Drentsche Aa	928	1.978	679	1.905
Noordwest Drenthe	496	1.082	315	861
Hunze	592	1.245	351	974
Zuidwest Drenthe	709	1.752	501	1.259
Oude Diep	364	771	309	671
Reest	224	661	144	304

Deelprogramma	Opgave functiewijziging (ha)	Opgave inrichting (ha)	Restantopgave functiewijziging vanaf 2021 (ha)	Restantopgave inrichting vanaf 2021 (ha)
Nieuwe Drostendiep	282	375	140	344
Bargerveen	271	744	76	561
totaal	3.855	8.591	2.503	6.863

Realisatie en verantwoording

De laatst bekende cijfers zijn van peildatum 1 januari 2021. Op dat moment had de provincie Drenthe van 1.352 van de beoogde 3.855 hectare de functie gewijzigd, wat resulteert in een restanttaakstelling van 2.503 hectare voor functiewijziging. Daarnaast had de provincie Drenthe op dat moment 1.728 van de beoogde 8.591 hectare ingericht ten behoeve van het PNP, wat resulteert in een restanttaakstelling van 6.863 hectare voor inrichting [lit. 5 en 3]. Zie tabel 3.1 voor de restantopgave functiewijziging en inrichting per deelprogramma van de provincie Drenthe (gegevens provincie Drenthe).

Zoals omschreven is de opgave niet in elk deelprogramma hetzelfde. De deelprogramma's zijn niet allemaal even groot in hectares, het is in het ene deelprogramma makkelijker om de natuurkwaliteit te herstellen, een aantal gebieden heeft al een langere geschiedenis van functiewijziging en inrichting en sommige deelprogramma's vragen bestuurlijke keuzes. De prognose voor realisatie van de opgave voor de deelprogramma's is als volgt (persoonlijke mededeling provincie Drenthe):

- de opgave in zowel hectares als in natuurherstel in de Hunze zou voor eind 2027 gerealiseerd kunnen worden. Hierbij is de hoeveelheid beschikbare ruilgrond wel een voorwaarde en liggen nog wel wat kritische vragen over met name de ecohydrologie van het gebied;
- de opgave in zowel hectares als in natuurherstel in Nieuwe Drostendiep is volop in uitvoering en wordt getrokken door het waterschap. De prognose is dat voor 2027 dit gebied gereed is;
- het systeem van de Reest is momenteel functionerend. De restantopgave voor de provincie Drenthe bij de Reest is een kleine, maar lastige opgave en van belang voor het verder optimaliseren van het beekstelsel;
- in Bargerveen is de inschatting dat de belangrijkste opgave rond 2025 gerealiseerd kan zijn en dat de overige 2 % gerealiseerd zal zijn voor 2027;
- voor de Drentsche Aa zal het behalen van de opgave voor 2027 lastig worden, waarbij het fijnmazige karakter van het landschap een belemmering vormt om de hectares van functie te wijzigen en in te richten;
- in Noordwest Drenthe wordt het realiseren van de opgave voor 2027 lastig vanwege de grondopgave;
- in Zuidwest Drenthe is de prognose dat een groot deel van de opgave gerealiseerd kan worden voor 2027. Voor een aantal gebiedsopgaven moet een passende strategie worden uitgewerkt en moet de richting en ambitie worden bepaald. Dit zal een aantal bestuurlijke keuzes vragen om te kunnen komen tot systeemherstel;
- de opgave in de Oude Diep is vol in uitvoering. Voor systeemherstel is de grondopgave cruciaal. Dit zal nog een aantal bestuurlijke keuzes vragen.

Het is gebleken dat in termen van functiewijziging en inrichting de provincie Drenthe nu het lastige deel van de opgave moet zien te realiseren. Dit is ook bekend bij de provincie Drenthe en daarop besloot zij in 2020, en vervolgens voor de periode 2021 tot en met 2023, de beschikbare uren voor Prolander vanuit de afspraken in het Natuurpact tijdelijk te verhogen om zo het proces te kunnen versnellen. Deze extra inzet zorgt er voor dat er nu meer voorbereiding voor functiewijziging en inrichting op meerdere plekken plaatsvindt dan voor deze tijdelijke verhoging. Toch is de prognose dat ook deze versnelling niet voldoende is om in 2027 de totale NNN-opgave in de provincie Drenthe te voltooien, zie ook de bovenstaande tekst over de deelprogramma's. Hiermee zijn de resultaten van het PNP van de provincie Drenthe consistent met de resultaten die er landelijk gehaald worden. Het realiseren van de laatste hectares functiewijziging verloopt namelijk aanzienlijk moeizamer, om een aantal redenen [lit. 6 en 7]:

- overvraagde markt: de vraag is groter dan het aanbod zowel voor gronden binnen het NNN als geschikte ruilgrond;

- voorkomen van staatssteun: de overheid is gehouden aan betaling van een marktconforme prijs op basis van onafhankelijke taxaties;
- 2027 als einddatum nadert, dit kan zorgen voor een opwaartse druk op de prijs;
- verschillende gebiedsspecifieke situaties vragen om bestuurlijke keuzes die tijd en geld kosten, en waarvoor geen kant en klare oplossingen zijn.

In lastige gevallen staan verschillende taken tegenover elkaar:

- de urgentie om tot een oplossing te komen versus de moeilijkheid om snel een slagvaardige beslissing te kunnen nemen;
- zorgvuldig prijsbeleid in verband met staatssteun versus de noodzaak om marges te overbruggen.

Hoe doet de provincie Drenthe het ten opzichte van vergelijkbare provincies (zandgrondprovincies) Overijssel, Gelderland, Brabant?

De tweede vraag die in deze paragraaf besproken wordt, is: *'Hoe doet Drenthe het ten opzichte van vergelijkbare provincies (zandgrondprovincies) Overijssel, Gelderland, Brabant?'*

Met nog acht jaar te gaan vanaf 2019 is landelijk sinds 2011 48 % van de opgave gerealiseerd (peildatum 2019) [lit. 9]. De realisatie van de opgave van de provincie Drenthe gaat hier met 47 % (eind 2019) praktisch gelijk aan op. Ten opzichte van de andere provincies op zandgrond had de provincie Drenthe eind 2019 een iets lager percentage gerealiseerd van de ambitie dan de provincie Overijssel (54 %) en de provincie Gelderland (59 %), die elk een veel kleinere opgave hebben dan de provincie Drenthe en iets meer dan de provincie Noord-Brabant (circa 40 %) die samen met de provincie Drenthe de grootste opgave heeft. Omdat we in dit verband niet over meer recente cijfers (dat wil zeggen na 2019) van de andere provincies beschikken en een vergelijking gecompliceerd is door verschillende uitgangssituaties per provincie, recente ontwikkelingen en absolute omvang van opgaves, volstaan we met de constatering dat de provincie Drenthe in termen van realisatie van nieuwe natuur in NNN ongeveer even ver is als vergelijkbare zandgrondprovincies (peildatum 2019).

Worden de beleidsinstrumenten effectief ingezet om de doelen te halen?

De derde en laatste vraag die in deze paragraaf beantwoord wordt, is *'Worden de beleidsinstrumenten effectief ingezet om de doelen te halen?'*. Om hier een goed antwoord op te geven worden ook de deelvragen: *'Wat zijn de beleidsinstrumenten die de provincie Drenthe tot haar beschikking heeft?'* en *'Leidt de inzet van deze beleidsinstrumenten tot het halen van de gestelde doelen?'* beantwoord.

Beschikbare beleidsinstrumenten

De provincie heeft een breed scala aan beleidsinstrumenten tot haar beschikking die kunnen worden ingezet ten behoeve van de doelrealisatie van het PNP:

- 1 grondinstrumenten (functiewijziging en kavelruil), waarvan juridisch en/of dwingender: wettelijke herverkaveling, RO (ruimtelijke ordening) spoor of onteigening;
- 2 financiën (bv. subsidies voor inrichting en beheer);
- 3 stimuleren van overige partners;
- 4 regelgeving en handhaving;
- 5 onderzoek en kennisuitwisseling;
- 6 monitoring.

De inzet van beleidsinstrumenten

We bespreken voor enkele belangrijke beleidsinstrumenten hoe deze op dit moment bijdragen aan doelrealisatie van het PNP. Pas na de bespreking van de overige vragen kunnen we in hoofdstuk 4 ingaan op de vraag naar de effectiviteit van de inzet.

Ad 1) Grondinstrumenten

Het uitgangspunt van de provincie Drenthe bij het inzetten van de beleidsinstrumenten grond is dat functiewijziging en inrichting op basis van vrijwilligheid behoort te geschieden, onder meer om maatschappelijk draagvlak te creëren voor het PNP. Voor meer dwingende maatregelen is tot nu toe niet (ontteigening) of heel beperkt (wettelijke herverkaveling) gekozen als beleidsinstrument vanwege het

uitgangspunt van de vrijwillige basis. De provincie Drenthe en Prolander zetten in op het traject hier tussenin, dus tussen vrijwilligheid en dwingende maatregelen.

Prolander heeft als belangrijkste opdracht voor de provincie Drenthe om het NNN te realiseren. Voor de taken die Prolander heeft is een prestatieovereenkomst met de provincie Drenthe afgesloten. De beschikbaarheid van grond is essentieel voor het realiseren van de doelen van het PNP. Prolander zet in op particulier beheer en aankoop, het verkrijgen van ruilgrond en planmatige kavelruil. Zij proberen samen met de provincie Drenthe en de gebiedspartners de maximale creativiteit op te zoeken om de oppervlakte doelen te realiseren in deze fase van de realisatie [lit. 3]. Prolander legt aan de provincie Drenthe verantwoording af over de voortgang in alle deelprogramma's.

De restantopgave voor wat betreft functiewijziging vraagt om maatwerk. De provincie Drenthe is op dit moment bezig met een actualisatie van het grondbeleid. Het grondinstrumentarium dat tot nu toe is ingezet lijkt niet toereikend (zie de prognose voor de deelprogramma's) om voor deze laatste gronden tijdig de functie te wijzigen.

Ad 2) Financiën

De geldstromen in het PNP gaan via opdrachten meestal naar Prolander voor de uitvoering van de grote gebiedsopgaven of via subsidies voor inrichting en beheer naar particulieren en TBO's (natuurbeheerders). Het wordt ingezet in de natuurgebieden. Het PNP heeft conform het Natuurpact geen ontwikkelopgave buiten het NNN, waardoor de middelen niet buiten de natuurgebieden kunnen worden ingezet. Hierdoor kunnen oorzaken (die regelmatig niet in het gebied zelf aanwezig zijn, zie voor meer toelichting de paragrafen 3.4 en 4.2) niet altijd worden aangepakt. Er is ook veel geld nodig voor het waardeverschil tussen grond met een agrarische functie en een natuurfunctie via SKNL (subsidie kwaliteitsimpuls natuur en landschap) of verwerving.

Het lukt de provincie Drenthe tot nu toe om de benodigde middelen uit Europa binnen te halen, waaronder EU-POP en EU Life. De financiën vanuit de provincie worden verder versterkt met middelen van het Rijk (door opgaven slim te combineren), eigen middelen en middelen van waterschappen en terreinbeherende organisaties. Tijdens de tussenevaluatie hebben wij geen grote voorbeelden ontdekt van andere belangrijke geldstromen die bijdragen aan doelen van PNP, vanuit verbindingen met andere sectoren.

In het Natuurpact is niet gerekend met indexatie en prijsstijgingen. Tijdens het opstellen van het PNP is er voor gekozen dit ook niet te doen. Er is toen al wel onderkend dat het van belang is om hier aandacht voor te hebben in de evaluatie. Indexatie, prijsstijgingen van gronden, extra kosten voor bedrijfsverplaatsingen, specifieke hydrologische maatregelen, loonkostenstijging en extra uitvoeringskosten spelen een rol. Dit betekent dat de uitvoering van het PNP meer gaat kosten dan beoogd. De provincie probeert dit deels op te vangen door het aanvragen van aanvullende financiering vanuit de Europese Unie. Ondanks extra subsidie is er op dit moment nog steeds een berekend tekort [lit. 5].

Ad 3) Stimuleren van overige partners

In het Natuurpact is het doel gesteld om de maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren en de verbinding tussen natuur en economie te versterken. Echter, de (financiële) middelen vanuit het Natuurpact zijn primair bedoeld voor het halen van de gestelde natuurdoelen, waarbij te denken valt aan het afronden van het NNN, de PAS-maatregelen (natuurherstelmaatregelen) en de doelstellingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR-doelstellingen). Ondanks dat het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding leggen tussen natuur en economie ook onderdeel zijn van het Natuurpact, zijn hiervoor geen (financiële middelen) beschikbaar gesteld vanuit het Rijk. Dit betekent dat er maar een zeer beperkte mogelijkheid is voor de provincies om te onderzoeken hoe de maatschappelijke betrokkenheid vergroot kan worden, om hier actief op in te spelen en de verbinding tussen economie en natuur te vergroten. Hierover ook meer in paragraaf 3.3 en 3.4.

Voorafgaand aan het PNP is in 2015 een Raamovereenkomst opgesteld en getekend door de Natuur en Milieu Federatie Drenthe, Staatsbosbeheer, het Drentse Landschap, Natuurmonumenten, Drents Particulier Grondbezit, Land- en Tuinbouworganisatie Noord, waterschap Reest en Wieden, waterschap Vechtstromen,

waterschap Hunze en Aa's, waterschap Noorderzijlvest, Vereniging Drentse Gemeenten en natuurlijk de provincie Drenthe. De provincie Drenthe beoogt de PNP doelen te bereiken in samenwerking met andere maatschappelijke partners. De provincie Drenthe heeft een lange 'traditie' om ontwikkelingen te doen in goed overleg met gebiedspartijen. Dit wordt ook erkend en gewaardeerd door de gebiedspartners [lit. 6]. In het PNP is bewust het 'beleven en benutten' meer centraal gesteld ten opzichte van eerder beleid. De provincie Drenthe kan de maatschappelijke betrokkenheid beïnvloeden door te adviseren, te verleiden en kennis te delen over investeringen die leiden tot duurzame werkgelegenheid en natuurwinst. Denk hierbij onder andere aan verbindingen met landbouw en recreatie (zie ook paragraaf 3.3). Momenteel gaat het wijzigen van de functie van landbouwgronden naar natuur erg moeizaam. Voor de landbouwgrondeigenaar is de transitie naar een duurzamere vorm van landbouw momenteel lastig, omdat de financiële compensatie niet voldoende en/of aantrekkelijk genoeg is en investeringen moeilijk terug te verdienen zijn. Sterker nog, de meeste landbouwbedrijven gaan momenteel mee in de trend van schaalvergroting en intensivering, om op die manier nog mee te kunnen concurreren op de markt. Deze trend staat het behalen van de natuurdoelen van het PNP fors in de weg [lit. 11]. Daarnaast komt er uit interviews tijdens deze tussenevaluatie naar voren dat ervaren wordt dat er niet altijd ruimte is voor langdurige tafelgesprekken en intensieve gebiedsprocessen, waarbij grondeigenaren (zowel particulier als in de landbouw) aan kunnen geven wat zij nodig hebben om toch mee te gaan met die transitie. Niet in alle gevallen is onvoldoende financiële compensatie de spelbreker [lit. 6].

Ad 4) Regelgeving en handhaving

Regelgeving en handhaving zijn standaard instrumenten van de overheid, maar zeer relevant om negatieve effecten op natuurwaarden binnen en buiten begrepsd gebied te kunnen verminderen. De provincie Drenthe heeft een verantwoordelijkheid voor de uitvoering van toezicht en handhaving bij bedrijven en activiteiten die invloed hebben op het behalen van de doelen van het Programma Natuurlijk Platteland. De basis hiervoor ligt vastgelegd in diverse wetten en verordeningen.

Het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is één van de kerntaken van de provincie Drenthe. De provincie Drenthe wil hiermee voorkomen dat overtredingen van regels de belangen van overheid en burgers schaadt.

De uitvoering van vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaken heeft de provincie bij de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUDD) belegd met betrekking tot milieu-gerelateerde activiteiten. Bij activiteiten waarvoor een natuurvergunning nodig is, worden deze taken door de provincie (team VTH) zelf uitgevoerd. Daarnaast heeft de provincie een wettelijke regierol in de afstemming en coördinatie van het toezicht en de handhaving in het buitengebied.

3.1.1 Antwoorden op de vragen

Samenvattend kunnen we voor de vragen en daarbij gedefinieerde normen met betrekking tot de realisatie van nieuwe natuur in de provincie Drenthe het volgende concluderen:

- er wordt en is op vele plekken in Drenthe functieverandering van grond uitgevoerd en natuur ingericht. In Nieuwe Drostendiep, Reest, De Hunze en Bargerveen lijken de doelen ten aanzien van nieuwe natuur in het NNN volgens de vastgestelde planning te worden gehaald. Begin 2021 had de provincie Drenthe van 1.352 van de beoogde 3.855 hectare de functie gewijzigd, wat resulteert in een restantaakstelling van 2.503 hectare voor functiewijziging. Daarnaast had de provincie Drenthe op dat moment 1.728 van de beoogde 8.591 hectare ingericht ten behoeve van het PNP, wat resulteert in een restantaakstelling van 6.863 hectare voor inrichting. Met het huidige tempo zal de uitvoering van het NNN niet geheel voldoen aan de doelstelling in 2027. De resterende opgave is veel lastiger te realiseren dan de opgave die al is gerealiseerd. Daar staat tegenover dat een substantieel deel van de opgave gerealiseerd lijkt te kunnen worden;
- de realisatie van de inrichtingsopgave van de provincie Drenthe gaat praktisch gelijk aan op aan de landelijke voortgang en die van de andere provincies op zandgrond; voor een meer diepgaande vergelijking zijn recentere cijfers en meer nuance gewenst;

- de provincie Drenthe zet verschillende beleidsinstrumenten in om de doelen van het PNP te halen: grondinstrumenten, financiële instrumenten, het stimuleren van partners, regelgeving en handhaving, kennisuitwisseling, onderzoek en monitoring. Zo heeft de provincie Drenthe met succes veel energie gezet op het binnenhalen van noodzakelijke Europese middelen, met name EU-Life en EU-POP. Mede gegeven de beschikbare tijd en financiën zal een deel van de grondopgave, met de inzet van de huidige grondinstrumenten, waarschijnlijk niet in 2027 gehaald gaan worden. De juridisch dwingende beleidsinstrumenten, wettelijke herverkaveling en onteigening, worden op dit moment respectievelijk heel beperkt en niet ingezet.

3.2 Uitvoering van natuurherstelmaatregelen

Hoe staat het met de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen) in de provincie Drenthe?

In deze paragraaf wordt de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen) in de provincie Drenthe besproken. De onderzoeksvraag die in deze paragraaf beantwoord wordt, is *'Hoe staat het met de uitvoering van de natuur herstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen) in Drenthe?'*. Om hier een goed antwoord op te geven worden ook de deelvragen *'Wat was de initiële opgave?'* en *'Wat is er gerealiseerd?'* beantwoord.

De opgave

Om de Europese doelstellingen voor natuurbeleid te kunnen halen is het van belang dat (het effect van) stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden drastisch verminderd wordt. De initiële opgave voor elk Natura 2000-gebied is dan ook hetzelfde: het zekerstellen van specifieke natuurdoelen in dat gebied. De PAS-maatregelen zijn erop gericht om de effecten van de stikstof depositie te verzachten en andere levensomstandigheden te verbeteren (door praktisch en ecologisch getoetste herstelstrategieën) [lit. 12].

De provincie Drenthe heeft 14 Natura 2000-gebieden, waarvan veel stikstofgevoelige natuur. Voor de provincie Drenthe betreft het 188 PAS-maatregelen om uit te voeren binnen het PNP, met een totale begroting van EUR 90,6 miljoen [lit. 13]. Van deze 188 maatregelen betreft het 82 beheersmaatregelen, 48 inrichtingsmaatregelen, 39 onderzoeksmaatregelen en 12 monitoringstaken (gegevens provincie Drenthe).

De realisatie

Landelijk gaat het om 1.847 maatregelen die tot juni 2021 zijn uitgevoerd [lit. 9]. Uit de rapportage voortgang uitvoering herstelmaatregelen (12 december 2019) blijkt dat landelijk 516 maatregelen afgerond zijn, 1.255 maatregelen nog in uitvoering zijn en de laatste 76 maatregelen complexe maatregelen zijn die om zorgvuldige gebiedsprocessen vragen [lit. 14]. Daarmee ligt de totale landelijke opgave voor meer dan 95 % op schema. Ondanks dat de totale landelijke opgave voor meer dan 95 % op schema ligt, heeft het nog niet geleid tot het gewenste natuurherstel in het Natuurnetwerk. De natuurcondities zijn gelijk gebleven en in sommige gevallen zelfs achteruit gegaan. Effecten zijn vooralsnog te kleinschalig, lokaal en verspreid om op systeemniveau van een significante verandering te spreken [lit. 21]. Dit kan deels te maken hebben met het feit dat effecten van maatregelen niet altijd snel zichtbaar zijn, maar wordt vooral veroorzaakt doordat de problemen niet bij de bron worden aangepakt.

Op 1 juli 2021 zijn in de provincie Drenthe voor de meeste maatregelen de inrichting of een onderzoek opgeleverd. De provincie ligt dus qua aantallen grotendeels op schema met de uitvoering van de PAS-maatregelen. Voor de gebieden Dwingelderveld, Drents Friese Wold, Drentsche Aa, Mantingerzand en het Bargerveen worden knelpunten in de uitvoering verwacht (persoonlijke mededeling provincie Drenthe). De maatregel ophoging van de beekbodemp in de Drentsche Aa is een belangrijke systeemmaatregel en is groot van omvang. Technisch is de maatregel uitgetest, alleen het gebiedsproces is uitdagend en de uitkomst nog niet zeker. Verdere specifieke details over de maatregelen zijn te vinden in de beheerplannen van desbetreffende gebieden. De provincie is bezig om de knelpunten op te lossen en de PAS-maatregelen af te ronden. Dit is van belang omdat er een aantal grote ontwikkelingen aan zitten te komen (bijvoorbeeld de gebiedsgerichte aanpak Stikstof en Programma Natuur) die tijd en geld vergen van de provincie [lit. 3].

Echter, sommige knelpunten zijn niet eenvoudig op te lossen, zoals bij bovengenoemd voorbeeld (Drentsche Aa).

Zoals al eerder genoemd is er in het Natuurpact slechts beperkt rekening gehouden met indexatie en specifieke maatregelen voor hydrologie en inrichting. Dit betekent dat er voor de provincie Drenthe een totale stijging van kosten is berekend van EUR 13,5 miljoen voor de PAS-maatregelen (waarbij in het kader van Natura 2000 de komende periode EUR 7 miljoen aan extra maatregelen nodig is) [lit. 5].

3.2.1 Antwoord op de vraag

Samenvattend kunnen we voor de vraag en de daarbij gedefinieerde norm met betrekking tot uitvoering van natuurherstelmaatregelen in de provincie Drenthe het volgende concluderen:

- de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen) is qua aantallen maatregelen grotendeels op schema volgens de vastgestelde planning. Echter, er zijn belangrijke knelpunten bij belangrijke systeemmaatregelen, die groot van omvang zijn en meer tijd vragen om op te kunnen lossen.

3.3 Maatschappelijke betrokkenheid en verbinding natuur en economie

Lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren en de verbinding tussen natuur en economie te versterken?

In deze paragraaf wordt de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie besproken. De onderzoeksvraag die in deze paragraaf beantwoord wordt, is *'Lukt het de provincie samen met de partners in Drenthe om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren en de verbinding tussen natuur en economie te versterken?'*. Om hier een goed antwoord op te geven worden ook de deelvragen *'Wat was de initiële opgave?'* en *'Wat is er gerealiseerd?'* beantwoord. We maken in deze paragraaf gebruik van citaten uit de interviews omdat het dit onderwerp meer beeldend maakt. Deze citaten staan tussen aanhalingstekens en zijn cursief weergegeven.

De initiële opgave

In het tussen het Rijk en de provincies gesloten Natuurpact staat nadrukkelijk dat het natuurbeleid meer verankerd moet worden in de samenleving. Maatschappelijke betrokkenheid wordt daarbij gezien als een voorwaarde voor robuust en vitaal natuurbehoud en -ontwikkeling [lit. 11]. Echter, maatschappelijke betrokkenheid wordt door zowel Rijk als de provincies uiteenlopend gedefinieerd. Ten gevolge daarvan zijn er brede doelstellingen en geen duidelijke afspraken gemaakt voor deze ambitie. Uitgangspunt is dat het om betrokkenheid in de breedst mogelijke zin gaat en dat er een breed scala van partijen actief betrokken raakt bij natuur [lit. 9].

In contrast met de brede en onduidelijke doelstellingen over maatschappelijke betrokkenheid, zijn er wel harde eisen voor natuurdoelstellingen gedefinieerd in het Natuurpact. Ten gevolge hiervan zijn de financiële instrumenten van de provincies vooral gericht op natuurherstel en -ontwikkeling en de doelen uit de VHR [lit. 11]. Dat geldt ook voor de provincie Drenthe. Provincies worden geacht om voor het thema maatschappelijke betrokkenheid hun eigen (financiële) middelen in te zetten. Deze inzet is echter zeer beperkt: EUR 11 tot 13 miljoen in 2018 voor alle provincies samen. Ter vergelijking: voor de natuurdoelen is ongeveer EUR 493 miljoen per jaar voor alle provincies samen beschikbaar gesteld vanuit het Rijk [lit. 11]. Dit betekent dat er maar een zeer beperkte mogelijkheid is voor provincies om te onderzoeken hoe de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen economie en natuur vergroot kan worden en hier gevolg aan te geven. Uit zowel de landelijke evaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) [lit. 11] als deze tussenevaluatie blijkt dat deze scherpe (financiële) focus op de natuurdoelen de mogelijkheid om de verbinding tussen natuur en economie in de provincie Drenthe te maken verhindert. Vanuit het PNP wil de provincie Drenthe graag uitnodigend zijn en is ze op zoek naar koppelkansen. Het programma van het PNP is geschreven met veel nadruk op 'beleven en benutten' ten opzichte van 'beschermen', wat aan geeft dat de provincie Drenthe wel ambitie heeft op dit punt. De financiële middelen zijn echter zeer beperkt.

De realisatie

De opgave voor maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie in het PNP is niet hard en meetbaar gemaakt, overeenkomend met het Natuurpact. Het is daarom lastig om in deze tussenevaluatie harde uitspraken te doen over de mate van maatschappelijke betrokkenheid. We kunnen voorbeelden noemen van initiatieven waarbij wordt gepoogd de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. Een voorbeeld is Streekbeheer. Streekbeheer is een project in de provincie Drenthe dat burgerparticipatie in groene initiatieven stimuleert. Het project wordt gefinancierd door de provincie Drenthe en gemeenten van Drenthe, en uitgevoerd door de stichting Landschapsbeheer Drenthe. Het programma brengt burgers samen die vrijwillig aan de slag willen met het beheren van landschappen en natuur. Het doel van het programma is om een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om zelf met groene initiatieven aan de slag te gaan in hun omgeving. Het programma is succesvol, want momenteel zijn er in heel Drenthe groepen vrijwilligers actief [lit. 11]. Hetzelfde geldt voor de subsidieregeling 'Groene bewonersinitiatieven' waarmee bewoners op basis van een provinciale subsidie hun leefomgeving kunnen vergroenen. Via educatieve projecten wordt verder aan draagvlak en kennis in de samenleving over natuur gewerkt. Het Instituut voor Natuureducatie (IVN) heeft lespakketten voor boerenlandvogels en bijen (de 'Bij-les') ontwikkeld die scholen kunnen afnemen. De Bij-les biedt daarbij nog de optie voor investeringen in het groen om de school. Bescherming van boerenlandvogels (akker- en weidevogels) is een initiatief waarvoor veel draagvlak in de samenleving is en waarvoor een veelheid aan partijen hun krachten gebundeld hebben. Boeren(organisaties), vrijwilligers, natuurorganisaties, kennisinstituten en de provincie Drenthe werken samen in het 'Bermberaad' aan het versterken van de boerenlandvogelstand. In het Bermberaad trekt de provincie Drenthe met gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en vrijwilligersorganisaties op om het bermbeheer op een ecologisch hoger niveau te brengen. Voor het op onder andere deze wijze vergroenen van de leefomgeving heeft de provincie Drenthe, in de door de Provinciale Staten vastgestelde investeringsagenda, extra middelen uitgetrokken (3 miljoen euro). Bij het vaststellen van die investeringsagenda hebben Provinciale Staten voor het eerst ook middelen gereserveerd voor investeringen in een groene leefomgeving in het stedelijk gebied, zodat wijken en parken en fietspaden verder vergroend kunnen worden.

Bargerveen

In het Bargerveen is een ultieme verbinding ontstaan tussen natuurbeleving en economie. Natuurherstel en -beleving door recreatie gaan samen op. Routestructuren en een schaapskooi met restaurant zijn mooie voorbeelden. Ook zijn er verschillende nieuwe bedrijfjes ontstaan. De dorpen om het gebied zijn betrokken en men is trots geworden op het gebied.

Bovenstaande voorbeelden zorgen voor meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur en het natuurbeleid van de provincie Drenthe. Voorbeelden van verbindingen tussen natuur en economie in de provincie Drenthe zijn beperkt zichtbaar (natuurboeren, particuliere landgoederen) of dateren uit de periode van voor het PNP (het LOFAR-gebied (combinatie natuur en onderzoek aan de ruimte) is hiervan een voorbeeld). Afgezien van de rol van natuur in klimaatadaptatie, waterberging en waterbeheersing -waar de waarde van robuuste natuur evident is- is er een grote impliciete waarde van de natuur voor allerlei sectoren zoals welzijn, wonen, landbouw en recreatie. Voor individuele ondernemers in de landbouw en recreatie geldt echter dat het niet eenvoudig is om investeringen in de natuur terug te verdienen. Toch is juist daar een wereld te winnen. Het landelijk gebied van Drenthe bestaat voor het grootste deel uit landbouwgronden en de landbouw heeft een belangrijke invloed op diversiteit in het agrarische land zelf en in nabijgelegen natuurgebieden. De meeste landbouwbedrijven gaan momenteel mee in de trend van schaalvergroting en intensivering, om op die manier nog mee te kunnen concurreren op de markt. Deze trend staat het behalen van de natuurdoelen van het PNP fors in de weg [lit. 11]. De landbouwsector geeft aan dat er teveel nadruk ligt op natuurbescherming en dat er minder oog is voor hoe de landbouwsector effectief kan bijdragen daaraan. Zij hebben wel sterk de wens om goed meegenomen te worden in dat proces.

'Aan de voorkant moet je het proces goed inrichten. Het gaat om het goeie gesprek - niet teveel van boven af, maar goeie gesprekken voeren.'

Maatschappelijke betrokkenheid wordt terecht gezien als voorwaarde voor natuurbewoud, -bescherming en -ontwikkeling en als waarde in zichzelf. De provincie Drenthe zet door middel van de genoemde voorbeelden in op het vergroten van de maatschappelijke betrokkenheid. Het is een lastige opgave, zo ook bij andere provincies overigens, om deze betrokkenheid structureel te vergroten. Dit geldt in grotere mate voor het zichtbaar maken en versterken van de verbinding tussen natuur en economie.

Assen aan de Aa

In het project Assen aan de Aa heeft de gemeente Assen (samen met partners waterschap Hunze en Aa's, Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa, Staatsbosbeheer, Regio Groningen-Assen natuurontwikkeling) verbindingen tussen stad en land hersteld. Natuurontwikkeling en leefbaarheid gaan hier hand in hand en draagt ook bij aan -bijvoorbeeld- de waardeontwikkeling van vastgoed.

Afbeelding 3.2 Deurzerdiep (copyright Daan Bos)



3.3.1 Antwoord op de vraag

Samenvattend kunnen we voor de vraag en de daarbij gedefinieerde norm met betrekking tot maatschappelijke betrokkenheid en verbinding tussen natuur en economie concluderen:

De provincie Drenthe stimuleert, binnen de randvoorwaarden (geen financiële middelen vanuit het Natuurpact), samen met de partners in Drenthe de maatschappelijke betrokkenheid. Op gebiedsniveau lukt het ook om de verbinding tussen natuur en economie te versterken. De resultaten zijn wel nog weinig zichtbaar en vooral van lokaal belang.

3.4 Balans tussen beschermen, beleven en benutten

Lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe belangen in de uitvoering te koppelen in de juiste balans: beschermen, beleven, benutten? In het bijzonder natuur, landbouw, water (KRW) en vrijetijdseconomie?

In deze paragraaf wordt de balans tussen 'Beschermen, Beleven en Benutten', het motto van PNP, besproken. De volgende onderzoeksvraag wordt beantwoord: *'Lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe belangen in de uitvoering te koppelen in de juiste balans: beschermen, beleven, benutten? In het bijzonder natuur, landbouw, water (KRW) en vrijetijdseconomie?'* Om hier een goed antwoord op te geven worden ook de deelvragen *'Wat is de gewenste balans tussen beschermen, beleven en benutten, in het bijzonder natuur, landbouw, water (KRW) en vrijetijdseconomie?'* en *'Hoe is de balans nu?'* beantwoord.

In paragraaf 3.3 is de maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie besproken. Dit hangt samen met wat er in deze paragraaf besproken wordt, namelijk de balans tussen beschermen, beleven en benutten, het motto van het PNP. De focus in het Natuurpact ligt voornamelijk op de natuurdoelen en daar worden dan ook voornamelijk de middelen op ingezet. Maatschappelijke betrokkenheid en de verbinding tussen natuur en economie is in het programma van het PNP sterk aangezet, maar komt in veel mindere mate aan de orde in de uitvoering van het programma. De vraag die hieruit volgt is dan of er wel of niet gesproken kan worden van een balans tussen beschermen, beleven en benutten.

De gewenste balans

De provincie Drenthe heeft qua financiën en de kwantificering van de opgave vanaf de start van het programma, passend bij het Natuurpact, prioriteit gegeven aan 'beschermen' binnen het programma. Hierbij zou inzetten op beleven en benutten financieel bij moeten dragen aan bescherming van de Drentse natuur. In de tekst van het PNP wordt beleven en benutten echter veel prominenter naar voren gebracht dan beschermen. Uit de interviews blijkt dat in het speelveld van stakeholders met verschillende belangen binnen het programma geen consensus bestaat over wat de juiste en/of gewenste balans is tussen beschermen, beleven en benutten. Er lijkt een discrepantie te zitten tussen het PNP in tekst en de inzet in middelen en de verwachting die verschillende betrokken partners hebben. Er wordt door verschillende partners aangegeven dat er een scheve balans is in de focus van het PNP en de tijd en financiële middelen die er voor ingezet worden. Daarbij moet natuurlijk wel rekening gehouden met het feit dat partners betrokken bij het PNP verschillende belangen behartigen. De gewenste balans tussen beleven, benutten en beschermen is in de praktische uitwerking uiteindelijk ook maatwerk per gebied.

'Mensen die nu werken voor het PNP zetten de drie B's op een eigen manier in - natuurbeschermingsorganisaties zetten in op beschermen, de provincie zit er een beetje middenin, en de rest zet sterker in op beleven en benutten.'

De huidige balans

Zoals genoemd blijkt uit de verschillende gesprekken dat er bij de partners geen consensus bestaat over de vraag hoe de balans tussen beschermen, beleven en benutten nu is. Daarom wordt hieronder omschreven hoe de huidige situatie wordt ontvangen vanuit verschillende perspectieven.

Vanuit de opgaven in het Natuurpact heeft beschermen prioriteit, waarbij inzetten op beleven en benutten financieel bij zou moeten dragen aan bescherming van de Drentse natuur. Momenteel lijkt dat nog niet het geval te zijn: de druk op natuurgebieden met betrekking tot verstoring neemt toe (vanuit recreatie en beleving), deels aangewakkerd door de COVID-19 pandemie. Dit, terwijl ook ander 'ver'-thema's (verdroging, verzuring et cetera) het moeilijk maken de ecologische opgaven in natuurgebieden in termen van kwaliteit te realiseren (zie paragraaf 3.5).

'Vanuit de buitenkant lijkt het soms best goed te gaan - we zien Zeearenden, Wolven en Oehoes. Maar als je gaat inzoomen naar soorten, of kijkt naar systemen, dan gaat het een stuk minder goed. Zelfs met die grote soorten zien we een afname van de andere normale soorten. Stikstof en droogte geven grote problemen. Grote

delen van het bos zijn nu aan afsterven: de Letterzetter en schimmels maken veel kapot. Het lijkt een drama verhaal, maar dat is het denk ik ook.'

Aan de ene kant zijn de meeste partijen blij met het gegeven dat mensen de natuur meer opzoeken. Het biedt mogelijkheden om mensen meer te leren over de natuur, de bijbehorende opgaven en in sommige gevallen misschien zelfs betrokken te krijgen bij natuurbescherming. Aan de andere kant vraagt men zich ook af hoe er omgegaan moet worden met deze toenemende druk. Natuurbeschermers constateren dat de natuur, die het ecologisch al zwaar heeft, lijdt onder deze toenemende druk. Er is een groeiende vraag om wandel-, MTB- en ruiterpaden. In het veld worden salamanders en slangen overreden, honden vallen reeën aan, dieren verliezen hun habitat, stiltezones worden zonder meer verstoord en kwetsbare vegetaties worden beschadigd. Vanuit ecologisch perspectief lijkt de balans tussen beschermen, beleven en benutten dus uit verhouding.

'Die balans zoeken is altijd een struggle. Het beleven weegt zwaar, maar de impact van die beleving geeft een zware klap op het beschermen.'

Vanuit het perspectief van recreatie en beleving (de vrijetijdseconomie) lijkt de balans tussen beschermen, beleven en benutten ook zoek. Verschillende stakeholders geven aan dat ze sterk het idee hebben dat er in de natuur steeds minder kan en dat ze onvoldoende betrokken worden in gebiedsprocessen. Een voorbeeld hier van is het organiseren van evenementen in de natuur. Het beeld bestaat dat natuurorganisaties wel evenementen kunnen organiseren en dat het voor de recreatieve sector veel lastiger is.

'De zorgen die er zijn zitten met name op die toegankelijkheid. Dat er geen balans met benutten en beleven is. Als we elkaar daar kunnen vinden dan maak je ons heel erg blij, maar de natuur wordt daar ook heel erg blij van.'

'Natuurontwikkeling is voor de toeristisch recreatieve sector in Drenthe heel erg belangrijk.'

Ook geven ze aan dat er in verhouding veel minder geld gestoken wordt in het onderdeel beleven, dan in natuurbescherming. Gezien het feit dat de provincie voor 'beschermen' geld heeft gekregen van het Rijk klopt dat ook. Er is minder geld beschikbaar voor het onderdeel beleven en dit baart de recreatieve sector zorgen. De recreatieve sector staat open voor koppelmogelijkheden om alle drie de pijlers met elkaar zo efficiënt mogelijk te combineren.

'Ik heb het gevoel dat we een euro van PNP onvoldoende leggen op een euro van vrijetijdseconomie. Eén voorbeeld: waar wij zorgen over hebben is het in stand houden van recreatieve voorzieningen in bijvoorbeeld de bossen van Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer is gekort op hun toelage voor de instandhouding van recreatieve voorzieningen per hectare (ze hebben nu 33 of 38 euro per hectare) (pers. mededeling provincie: deze voorzieningbijdrage komt uit het budget Natuur). Dat is niet genoeg. Wij vragen ons af hoe we die euro's van verschillende domeinen aan elkaar kunnen koppelen. Wij vragen ons af hoe we Staatsbosbeheer (en natuurlijk Natuurmonumenten) kunnen helpen om de kwaliteit van recreatievoorzieningen op peil te houden.'

Hier ligt dus een kans voor de provincie Drenthe om meer samen te werken, intern met vrijetijdseconomie en extern met de recreatiesector, en te kijken naar hoe ze de verbinding tussen de sectoren kunnen versterken. Hierbij kan gezocht worden naar mogelijkheden waarbij de gesprekspartners beiden de vruchten kunnen plukken van de samenwerking. Hier ligt een kans om keuzes te maken tussen waar dingen niet kunnen en waar je wel ruimte hebt om initiatieven te ontwikkelen (zonering tussen lichtgroen en donkergroen) en door vanuit vrijetijdseconomie, samen met partners, een visie te hebben op ontwikkeling van gebieden en hier vanuit de provincie een uitnodigende en faciliterende rol in te spelen.

Daarbij is het van belang om ook andere sectoren, waar natuur een grote impliciete waarde voor heeft (bijvoorbeeld welzijn en wonen), uit te dagen bij te dragen aan de gemeenschappelijke doelen.

Een positieve ontwikkeling om de natuur echt beter te beschermen

In het nationaal park Drents Friese Wold is een stille kern gerealiseerd. Eerst zijn nieuwe routes aangelegd met minimaal dezelfde of meer lengte en vervolgens zijn de oude routes er uitgehaald. Het wordt toeristen daarmee makkelijk gemaakt om zich langs de randen te verplaatsen, ook op mooie routes, maar nu meer langs de horeca. Met de stille kern wordt de natuur echt beter beschermd. En de recreatiesector profiteert, want midden in het Drents Friese Wold kun je geen euro uitgeven als toerist. Een verbeterde verbinding tussen natuur en economie, in samenwerking gerealiseerd [lit. 6].

Afbeelding 3.3 Recreatie in Drents Friese Wold (copyright Hans Dekker)



3.4.1 Antwoord op de vraag

Samenvattend kunnen we voor de vraag en de daarbij gedefinieerde norm met betrekking tot de balans tussen beschermen, beleven en benutten concluderen:

- de gebiedspartners hebben, logischerwijs vanuit verschillende belangen, een verschillende wens ten aanzien van de balans beschermen, beleven en benutten. De gewenste balans vanuit de provincie is niet bij alle gebiedspartners helder. Er is bij aanvang van het PNP een raamovereenkomst getekend door de eerder genoemde partijen. Er was toen dus betrokkenheid bij de doelen. Om dit onderdeel van het PNP naar tevredenheid van de verschillende partners te realiseren, zijn aanvullende financiële middelen van verschillende partijen samen nodig. Deze zijn in de praktijk niet altijd beschikbaar. De uitdagingen liggen o.a. op de koppeling met landbouw en vrijetijdseconomie, maar er bestaan ook kansen in andere sectoren, zoals welzijn en wonen. De koppeling tussen natuur en water (KRW) loopt over het algemeen heel goed.

3.5 De staat van de natuur: effecten uitvoering natuurbeleid

Hoe staat de natuur er zelf voor? Wat zijn, met andere woorden, de effecten van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan via het PNP?

In deze paragraaf wordt de staat van de natuur en de effecten van de uitvoering van het natuurbeleid in de provincie Drenthe besproken. De volgende onderzoeksvraag wordt beantwoord: *'Hoe staat de natuur er zelf voor? Wat zijn, met andere woorden, de effecten van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan via het PNP?'* Om hier een goed antwoord op te geven worden ook de deelvragen *'Wat zijn de waarden van de natuur waarop kan worden gebaseerd hoe goed het met de natuur staat in de provincie Drenthe?'* en *'Hoe staan die waarden er op dit moment voor en hoe waren die waarden voorafgaand aan de uitvoering van het PNP?'* beantwoord.

Natuurwaarden in de provincie Drenthe

De ambitie van de provincie Drenthe is om robuuste en vitale natuur in Drenthe te hebben, die beleefbaar is en tevens bijdraagt aan de Drentse economie [lit. 1]. Robuuste en vitale natuur zijn doelen van het PNP die betrekking hebben op natuurkwaliteit, binnen en buiten het NNN. We beperken ons bij de bespreking in deze paragraaf dan ook niet tot de natuurgebieden, ook al beoogt het PNP de doelen vooral te realiseren door in te zetten op vervolmaking van het NNN. Voor het realiseren van robuuste en vitale natuur is het realiseren van het NNN een maatregel.

Het PBL heeft een set van beleidsrelevante natuurindicatoren geselecteerd waarover zij op landelijk en provinciaal niveau rapporteert, de zogenoemde CLO indicatoren (www.clo.nl). Een selectie van deze CLO indicatoren wordt ook gepresenteerd op de provinciale website (www.drentheincijfers.nl). Het gaat om indicatoren die niet alleen aansluiten bij generieke biodiversiteitsdoelen, zoals 'het stoppen van de achteruitgang van biodiversiteit', maar ook bij concrete doelen zoals die zijn geformuleerd in de EU Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de KRW.

De indicatoren zijn in het Compendium voor de Leefomgeving (CLO) uitgewerkt voor de gekozen doelen, maar ook voor de bepalende factoren, de milieu- en ruimtelijke condities, en de oorzaken van verandering. Deze indicatoren helpen om in de volgende paragraaf een objectieve genuanceerde samenvatting te geven van de staat van de natuur en dit te interpreteren in samenhang met de bevindingen uit interviews, specifieke rapportages en de verslagen van veldbezoeken.

Huidige stand van zaken natuurwaarden in de provincie Drenthe

Op grond van de CLO-indicatoren

De huidige toestand van soorten en ecosystemen in Nederland en de provincie Drenthe is niet zo goed als beoogd. Het is overigens een genuanceerd verhaal en we doen de inspanningen van de vele vrijwilligers, onderzoekers van het PBL en andere kennisinstellingen eigenlijk te kort met de enkele zinnen die we hier wijden aan de toestand (mate van doelbereik [lit. 19]) en de trends (de ontwikkeling daarin) van een selectie van natuurindicatoren.

Diersoorten op het land zijn gemiddeld stabiel in de natuurgebieden maar nemen af in stedelijk en agrarisch gebied. Het aantal soorten op de Rode Lijst is redelijk stabiel. Met redelijk wat soorten kwalificerende broedvogels gaat het goed; ze vertonen een positieve provinciale trend in populatie omvang in de provincie Drenthe. Dit zijn veelal soorten van natte natuurgebieden (blauwborst, aalscholver, ijsvogel et cetera). Bij de vlinders zijn het algemene soorten van meer voedselrijke omstandigheden die gunstige trends laten zien, terwijl soorten van voedselarme omstandigheden in aanwezigheid achteruitgaan [lit. 15]. Ook met andere insecten (dan vlinders) en planten die van voedselarme omstandigheden en/of van kwelwater afhankelijk zijn (delen van de beekdalen, heides en vennen) gaat het niet goed en soorten verdwijnen of dreigen te verdwijnen.

In de bossen gaat het relatief goed, hoewel er recent wel zorgen zijn ontstaan over sterfte van bomen door schimmels en insecten. De kenmerkende diersoorten van het bos vertonen in de provincie Drenthe een positieve trend door het ouder worden van de bossen, een gunstiger verhouding loofbos/naaldbos en een ander bosbeheer waarbij meer dood hout blijft liggen.

Op ecosysteemniveau is de Staat van Instandhouding (Svl) van habitattypen van de Habitatrichtlijn en de biologische kwaliteit van KRW-waterlichamen (landelijk en) provinciaal slecht. De kwaliteit van ecosystemen (landnatuur en zoetwater, gemeten als het aandeel van de karakteristieke soorten dat er voorkomt) is matig: over meer dan 50 % van het oppervlak komen slechts vrij lage tot lage aantallen kenmerkende soorten voor. Wat bepalende factoren betreft, zijn er op grond van de CLO-indicatoren grote zorgen met betrekking tot stikstofdepositie, omdat de geschiktheid voor landnatuur bijna nergens (<2 % van het oppervlak) goed is. En de ontwikkeling is niet gunstig. De resultaten van het Meetnet Ammoniak Nederland laten zien dat er in alle Natura 2000-gebieden in de provincie Drenthe een gemiddelde stijging van de luchtconcentratie plaatsvindt sinds 2010. Met name 2018 vertoont in alle gebieden een sterke stijging [lit. 16].

In veel provincies, en zo ook in de provincie Drenthe, is verdroging een probleem. Op veel plaatsen is de grondwaterstand verlaagd voor landbouw en bewoning of door waterwinning. Daardoor is ook in natuurgebieden de grondwaterstand gedaald en zijn deze gebieden verdroogd. Een lage voorjaarsgrondwaterstand en het te snel en te diep uitzakken van de grondwaterstand in de zomer/najaar (GLG) zijn het probleem. Locaties waar de gemiddelde voorjaarsgrondwaterstand (GVG) momenteel als onvoldoende wordt beoordeeld, liggen vooral op de zandgronden. In de provincie Drenthe is een verslechtering te zien in de voorjaarsgrondwaterstand in bos, heide en moeras. Alleen in de halfnatuurlijke graslanden is de daling van grondwaterstand of verdergaande verdroging lokaal gekeerd, door de uitvoer van herstelmaatregelen. De zuurgraad van de bodem is in de meeste natuurgebieden in de provincie Drenthe goed [lit 19].

Verdroging

Uit evaluaties van bijvoorbeeld het Dwingelderveld blijkt dat er lokaal goede dingen gebeuren door restauratie op ecosysteemniveau, maar er is een achterliggend probleem van verdroging door voortdurende afvoer van water op grotere ruimtelijke schaal. Dit werkt door op de heidegebieden van het Dwingelderveld. Verdroging speelt in meerdere grote natuurgebieden. De Elperstroom en de Geeserstroom zijn bijvoorbeeld drie jaar op rij helemaal drooggefallen. De basis is niet goed [lit. 6]. De provincie en de waterschappen zijn bezig met nieuw beleid en regels voor drainage en beregening.

Op grond van de interviews en verslagen veldbezoeken

Uit de interviews met betrokkenen van het PNP komt een divers beeld naar voren over hoe de staat van de natuur in de provincie Drenthe gezien wordt. De gesprekspartners weten dat het -op papier- niet goed gaat met de natuur, maar dat wordt zo niet door iedereen ervaren. Het ziet er prachtig uit, er bloeit en groeit veel, men ziet meer andersoortige dieren dan vroeger, en er zijn reeën voor de deur. Toeristen komen graag voor de schone lucht en de mooie omgeving. Iemand merkte op : *'Ik kom wel eens in de natuur, maar merk niet dat de natuur minder van kwaliteit is dan 20 jaar geleden.'* Of *'Ik merk ontwikkelingen door klimaatverandering en de natuur verandert daarbij mee'*.

Dit is in sterk contrast met hetgeen door de natuurbeschermers en wetenschappers wordt uitgedragen, namelijk dat de basis niet in orde is, dat in de natuurgebieden soorten verdwijnen die gevoelig zijn voor de 'ver'-thema's met name verstoring, verdroging en vermesting. Er worden zeker positieve ontwikkelingen gezien, die overigens deels al in gang waren gezet voorafgaand aan het PNP. Denk hierbij aan de natte natuur in de kop van Drenthe (waterberging Onlanden), de middenloop van de Drentse Aa, of het natuurherstel langs de Hunze. Er zijn lokaal hoopgevende resultaten van natuurherstel in het kader van PNP, bijvoorbeeld in waterbergingsgebieden, hoogveen (Bargerveen) en beekdalen (Reestdal) waar de juiste interventies met het uitvoeren van PNP plaatsvinden. Op ecosysteemniveau echter zijn de problemen groot en aanwijsbaar, te wijten aan de onttrekkingen van water, de aanvoer van voedingsstoffen via lucht en afstroming naar oppervlaktewater en de alomtegenwoordigheid van gewasbeschermingsmiddelen. Het zijn problemen die vooral gevoeld en gezien worden in natuurtypen waar de provincie Drenthe in Nederland belangrijk voor is; de voedselarme natuur in heide en vennen.

Spectaculaire ontwikkelingen in de waterbergingsgebieden

Voedselrijke moerasnatuur doet het goed in de grote gebieden die zijn gerealiseerd in het kader van waterberging in Onlanden en het Zuidlaardermeergebied. Dat zijn weliswaar niet direct praktijkvoorbeelden

voor het PNP, omdat de gebieden voorafgaand aan het PNP zijn gerealiseerd, maar het geeft wel perspectief.

In de delen die overstromen met beekwater ontstaan voedselrijke moerasvegetaties, maar de hogere dynamiek en hoge productiviteit zijn niet in dit geval niet nadelig. Aan de eisen van voedselrijke moerasnatuur is namelijk gemakkelijk te voldoen. De effecten op fauna zijn, zeker in de pionierfase, spectaculair. Het resultaat is voor de korte en middellange termijn prachtig, niet alleen voor bescherming, maar ook voor beleving.

In de Onlanden is het aantal water- en moerasvogels sterk toegenomen, met soorten als roerdomp, porseleinhoen, kleinst waterhoen, watersnip, snor en baardman. Ook hebben zich hier meerdere otters en nu ook de bever gevestigd en is het aantal waterspitsmuizen sterk toegenomen. Hoe lang deze gunstige situatie zo blijft moet nog blijken. De factoren die bijdragen aan het succes zijn vooral het evidente belang van de waterberging (benutting), en het gegeven dat het natuurdoel niet ambitieus is (moeras).

Overigens is het niet allemaal 'hosanna'. Er is wat natuur betreft wel een spanningsveld met het peilbeheer, vanwege de eisen die waterberging en landbouw (doorvoer landbouwwater) stellen. Peilfluctuaties en waterhuishouding in onder andere Onlanden zijn niet optimaal voor natuur. Ook moerasdelen in het Zuidlaardermeer hebben 's winters onnatuurlijk lage waterstanden vanwege de benodigde waterbergingsruimte.

Afbeelding 3.4 Otter (copyright Hans Dekker)



Maar het speelt ook daarbuiten, in het agrarische landschap. Men benoemt expliciet dat de natuurwaarden buiten de natuurgebieden onder grote druk staan. Ondanks aanwijsbaar goede ontwikkelingen, die mede in het kader van het stelsel Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) tot stand komen, is er meer nodig

voor het keren van de negatieve trends van veel doelsoorten en het daadwerkelijk verbeteren van de waterkwaliteit [lit. 17].

3.5.1 Antwoord op de vraag

Samenvattend kunnen we voor de vraag en daarbij gedefinieerde norm met betrekking tot de staat van de natuur in de provincie Drenthe concluderen dat er lokaal tekenen zijn van herstel, maar dat de natuur in Drenthe er feitelijk niet zo goed aan toe is vanuit het perspectief van de landelijke en regionale doelen van biodiversiteit [lit. 19]. Over grote oppervlakten zijn de bepalende factoren (denk aan waterhuishouding, nutriënteninstroom (onder andere stikstofdepositie) of vervuiling) ongunstig, met name voor soorten en ecosystemen van natuurtypen waar de provincie Drenthe een belangrijke verantwoordelijkheid voor heeft. Hierover bestaan echter verschillende beelden, die overduidelijk afhankelijk zijn van perspectief.

Het PNP draagt positief bij aan de natuurwaarden door toename van het oppervlak beschermde natuur, de inrichting daarvan, en lokale maatregelen voor herstel. Het PNP heeft echter vrijwel geen invloed uitgeoefend op de voor natuurkwaliteit bepalende factoren op systeemniveau buiten de grenzen van het NNN. De omstandigheden buiten het NNN zijn niettemin belangrijk voor systeemherstel, omdat daar belangrijke randvoorwaarden voor wat betreft ecologische verbindingen, waterhuishouding, nutriënteninstroom en vervuiling kunnen worden geschapen.

VERANDERDE CONTEXT EN LEREN VAN HET UITGEVOERDE BELEID

In hoofdstuk drie hebben we antwoord gegeven op de onderzoeksvragen over de voortgang van het PNP van de provincie Drenthe, op basis waarvan we in dit hoofdstuk beschrijven wat we kunnen leren van het uitgevoerde beleid van de provincie Drenthe om uiteindelijk in hoofdstuk 5 tot aanbevelingen te komen. Eerst bespreken we de context van het natuurbeleid en veranderingen hierin.

4.1 De context van het natuurbeleid en veranderingen hierin

In deze paragraaf bespreken we of er sprake is geweest van een veranderende context en welke invloed dat heeft gehad op de realisatie van het PNP en wat voor een invloed dat zou kunnen hebben op de toekomstige opgave van het programma.

Veranderende wetgeving

Tijdens de uitvoering van het PNP is de maatschappij en het programma onderhevig aan veranderende wetgeving, wat de uitvoering van het PNP in sommige gevallen complexer maakt. Iets dat al was ingezet voor uitvoering van het PNP, maar (zoals uit de interviews naar voren komt) waarbij nog wel gezocht wordt naar de 'nieuwe manier van werken', is de zaak van Het Gerecht van de Europese Unie over gelijkberechtiging. Tot 2012 konden natuurorganisaties aanspraak maken op subsidies van het Rijk voor het aankopen van gronden voor de aanleg van nieuwe natuur. Particuliere grondbezitters voelden zich benadeeld op de grondmarkt en richtten de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) op, om vervolgens voor gelijkberechtiging van alle particuliere grondbezitters naar de rechter te stappen. De zaak hierover loopt nog. In praktijk betekent dit nu al wel dat de provincie Drenthe nu een subsidieregeling heeft waar geen onderscheid gemaakt meer wordt tussen TBO's en particulieren.

Een ander punt is dat de provincie Drenthe gronden openbaar verkoopt. Dat betekent dat in gebiedsprocessen aan de voorkant geen afspraken gemaakt kunnen worden over het eigendom. Het beïnvloedt ook de motivatie van natuurorganisaties om veel tijd in gebiedsprocessen te steken, waarvan tevoren niet helder is of zij in de toekomst mede verantwoordelijk worden voor het gebiedsbeheer.

Grondprijzen worden steeds hoger

Tijdens het opstellen van het PNP is bewust (passend bij het Natuurpact) geen rekening gehouden met onder andere prijsstijgingen van gronden. Beschikbare grond is over verloop van de jaren schaarser geworden, terwijl de vraag naar grond groter is geworden vanwege de verschillende grote opgaven in het landelijk gebied. Hierdoor wordt de druk op de grondmarkt groter en worden de kosten van grond omhoog gedreven. Dit betekent dat de uitvoering van het PNP meer gaat kosten dan beoogd.

Stikstofbelasting

In 2019 deed de Raad van State de uitspraak dat het PAS niet meer gebruikt mag worden als basis voor toestemming van activiteiten. Hierdoor kwamen vele maatschappelijke activiteiten, zoals de woningbouw en de landbouw, stil of onder de loop te liggen. De reden voor deze uitspraak komt niet uit de lucht vallen: Nederland kampt al langere tijd met een te hoge stikstofdepositie. Stikstofminnende vegetatie krijgt de overhand in stikstofarme gebieden, er ontstaan monoculturen, bijen- en insectenpopulaties en daarmee onze voedselproductie komen in gevaar, er zijn negatieve effecten op onze gezondheid en beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden komen enorm onder druk te staan. Aan de ene kant maakt de hoge

stikstofbelasting het moeilijker om in het kader van het PNP de gewenste natuurdoelen te halen, maar aan de andere kant komen er daardoor in de nabije toekomst wel extra aandacht en middelen voor vrij.

Programma Natuur

Het in 2020 gepresenteerde Programma Natuur beoogt het natuurherstel van kwetsbare gebieden. Het Programma Natuur maakt geld vrij om het mogelijk te maken om natuurherstelmaatregelen te versnellen en te intensiveren, de hydrologie te verbeteren in en rondom natuurgebieden, natuurbeheervergoedingen te verhogen, om versneld de functie van gronden te wijzigen en in te richten voor het NNN en om nieuwe bossen aan te planten [lit. 20]. Op den duur zal dit geïntegreerd moeten worden met de al aanwezige programma's, zoals het PNP. Dit zal tijd, geld en capaciteit vergen van de provincie Drenthe.

Integrale en complexe gebiedsprocessen

Onder andere door klimaatverandering is over de loop van de jaren het gebiedsproces steeds complexer geworden en deze trend zal met een thema als stikstof alleen maar verder doorzetten: er zijn meer en grotere opgaven in het landelijk gebied en meer stakeholders hebben een stem tijdens het proces. De wens om integraal beleid en interbestuurlijke samenwerking te voeren is groter dan ooit. Integraal en opgavegericht werken is in deze huidige tijden een randvoorwaarde om grotere maatschappelijke opgaven, zoals de natuurdoelstellingen van het PNP, te kunnen voltooien. Deze opgave is complex om twee hele prominente redenen. Allereerst zullen inhoudelijke ideeën over handelingsopties geïntegreerd moeten worden, terwijl sommige handelingsopties tegenstrijdig met elkaar kunnen zijn (denk bijvoorbeeld aan hoe moeilijk het is om de verbinding tussen natuur en economie te maken). Daarnaast overstijgt interbestuurlijke samenwerking verschillende sectoren, omdat deze sectoren hun doelen moeten integreren en uitvoeren op de lange termijn. Dit is per definitie een moeilijke opgave voor alle betrokken partijen en afdelingen.

Natuur in het Bargerveen profiteert

In het Bargerveen helpt een verdere optimalisatie van het hydrologisch systeem mee aan de hoofddoelstelling van het gebied: hoogveenontwikkeling.

Er is daar een proces geweest van wettelijke ruil, waar lokale mensen een belangrijke stem in de invulling hebben gehad. Er zijn vijf bedrijven verplaatst en de beoogde 220 hectares NNN zijn er verworven. De verwerving van oppervlak ligt op schema. De hectares dienen als hydrologische bufferzones voor het Natura 2000-gebied. Er zijn geen beroepen en bezwaren geweest, met name omdat de wensen van boeren vanuit hydrologie zijn gerespecteerd. Dat leverde draagvlak. Met LTO zijn samen aan het begin afspraken over andere peilen gemaakt. De droogte heeft geholpen. Er zit nog wel wat spanning op de invulling van recreatie, maar dat lijkt overkomelijk als de provincie erboven staat en helder maakt dat recreatie een afgeleide moet zijn. Lokale mensen (ondernemers) kunnen het verder regelen.

Bij een veldbezoek in 2020 geeft de beheerder aan blij te zijn met de buffers rondom het Natura 2000-gebied die steeds meer vorm krijgen. De schil rondom het Natura 2000-gebied vordert naar behoren. De indruk bestaat nu al dat het water beter wordt vastgehouden in het gebied. De horizontale afstroom lijkt te zijn gestopt. Het ecologisch herstel gaat goed omdat het basisprobleem ontwatering is aangepakt. De natuur in het Bargerveen profiteert ervan en er zijn positieve trends te zien zijn bij gevoelige soorten. Er zijn bijvoorbeeld plekken waar een mooie ontwikkeling van herstellend hoogveen en bijzondere veenmossen (vensikkelmos en veenmos) te zien is. Bedreigde vlinders (onder andere het heideblauwtje), die elders in Drenthe veelal dalende trends laten zien, en de zeldzame heidehommel doen het er goed. Zie afbeelding 4.1 - 4.3 hieronder. Er is een artikel in het blad Binnenlands Bestuur [lit. 25]. Het artikel en het lokale succes heeft een katalyserende werking.



Afbeelding 4.2 Heideblauwtje (copyright Hans Dekker)



Afbeelding 4.3 Een locatie met mooie ontwikkeling van vensikkelmos en veenmos in het Amsterdamsche Veld [lit. 21]



4.2 Mogelijke keuzes

Aan de hand van de resultaten van de tussenevaluatie worden in deze paragraaf een aantal, naar ons idee, belangrijke mogelijke keuzes voor de provincie Drenthe voor de actualisatie van het PNP besproken.

Realisatie grondopgave

Zoals genoemd heeft de provincie Drenthe een grondopgave die wat betreft functiewijziging om maatwerk vraagt. De inzet van het huidige grondinstrumentarium lijkt niet toereikend om voor deze laatste gronden de functie te wijzigen. We gaan ervan uit dat het geen optie is om de doelen aan te passen, hooguit te accepteren dat er vertraging zal zijn. De keuzes die dan voorliggen zijn a) een grotere creativiteit aan de dag leggen, op basis van een strategie voor functiewijziging, in de gebiedsprocessen, b) partijen die daartoe de wens hebben (zoals bijvoorbeeld boeren en waterschappen) de opgave laten uitwerken en uitvoeren c) het instrumentarium verder ontwikkelen binnen de juridische kaders, d) te onderzoeken waar (meer) flexibiliteit in de begrenzing van het NNN kan bestaan. Veel van de bovenstaande punten zijn gebaat bij grotere financiële ruimte.

Inzetten op landbouw

Het landelijk gebied van de provincie Drenthe bestaat voor het grootste deel uit landbouwgronden. Om zowel landelijk als provinciaal de kans te hebben om de doelstellingen van het PNP te kunnen realiseren, is het voorwaardelijk om de kracht van agrarische ondernemers mee te hebben. Met betrekking tot begrensde natuur gaat het om de inzet van agrarische ondernemers bij het (toekomstig) beheer of hun creativiteit om te helpen ingewikkelde gebiedsprocessen vlot te trekken. In landbouwgebieden gaat het dan om verhoging van natuurwaarde door omvorming naar meer duurzame of natuurinclusieve landbouw en het verminderen van schadelijke neveneffecten. Dit met name nabij kwetsbare natuurgebieden.

In alle gevallen zijn heldere randvoorwaarden en een langetermijnperspectief nodig. De provincie kan kiezen actiever kennis en middelen ter beschikking te stellen om te komen tot betere verdienmodellen (subsidies of afwaardering van gronden; beperkte gebruiksfuncties), betere afzet of hogere prijzen. Anderzijds kan de provincie nadrukkelijker grenzen stellen (grenzen aan wateronttrekkingen en externe inputs als mest, krachtvoer en gewasbeschermingsmiddelen) of schadelijke neveneffecten gaan belasten. Op deze wijze

wordt gewerkt aan systeemherstel, het aanpakken van de oorzaken. Buiten de begrensde NNN heeft de provincie Drenthe nu als beleid dat er geen extra regels worden ingesteld voor landbouw aanvullend aan landelijke regels buiten het NNN. Maar de natuur buiten het NNN is belangrijk voor dit systeemherstel (zoals ook in het Natuurpact is aangegeven), omdat daar belangrijke randvoorwaarden liggen voor wat betreft ecologische verbindingen, waterhuishouding, nutriënteninstroom en vervuiling. De provincie Drenthe zet, binnen de grenzen van het NNN, al wel in op systeemherstel.

In aanvulling op de winst die in samenwerking met de landbouw kan worden geboekt, zijn er natuurlijk andere activiteiten in het landelijk en stedelijk gebied die bij kunnen dragen aan systeemherstel en de doelen van het PNP. In de aanbevelingen zullen we daarom ook ingaan op de kansen bij samenwerking met andere sectoren.

4.3 Succesfactoren en knelpunten

In deze paragraaf geven we een samenvatting van succesfactoren en knelpunten van het PNP van de provincie Drenthe.

Succesfactoren

In het PNP is er nu al ruim vijf jaar met veel inzet door veel partijen samengewerkt en zijn concrete delen van de opgaven daadwerkelijk gerealiseerd. Er is een organisatiestructuur gekozen waarbij alle relevante gebiedspartners betrokken zijn. In alle deelprogramma's zijn gronden verworven en het beoogde areaal ingerichte natuur is reeds voor 50 % gerealiseerd (dit is inclusief realisatie van natuur voorafgaand aan het PNP). Er zijn vele gesprekken gevoerd en nog gaande om resterende opgaves te vervolmaken en ieder jaar zijn er wat dat betreft successen te vieren geweest. Over het algemeen worden water- en natuuropgaven goed met elkaar verbonden. Met name waar er een gedeeld gevoel van eigenaarschap van de opgave is en wanneer gebiedspartijen vroegtijdig worden betrokken en aan het roer komen te staan (bijvoorbeeld individuele agrariërs) worden die successen ook zo ervaren.

Er zijn vele herstelmaatregelen uitgevoerd en verspreid in Drenthe zijn daar lokaal ook positieve effecten van te zien. Natuurherstel is een zaak van lange adem en veel van de wat grotere successen dateren daarom van vóór het PNP.

Uit de evaluatie komt naar voren hoezeer het PNP mensenwerk is. Goede projectleiders en bestuurders kunnen het verschil maken, met een heldere regie en het delegeren van verantwoordelijkheden naar lokale partijen. Het wordt als positief ervaren dat de provincie Drenthe (in veel gevallen) goed probeert te luisteren en samen te werken. Mensen in Drenthe zijn gemotiveerd om zich in te zetten voor natuurbescherming en -ontwikkeling, omdat algemeen wordt erkend dat de provincie Drenthe over zeer fraaie landschappen beschikt en voor natuur veel potentie heeft.

Hunze: ontwikkelingen met visie

De natuurontwikkeling in het Hunzedal sinds 2001 is een bijzonder verhaal. Er is daar op grond van een heldere visie door Het Drents Landschap en haar partners bij waterschap en provincie jarenlang voortgebouwd aan natuurherstel. En met succes. Er zijn nog wel knelpunten, maar er is een samenhangend netwerk ontstaan dat echt wat voorstelt. Vanuit verschillende sectoren wordt het als een serieuze verbetering gezien: van intensieve akkers naar grote delen natuurgebied met een bijbehorende inrichting. Ook met onderwaternatuur. Soorten die bij een stromende beek horen zijn teruggekomen. Het is heel belangrijk geweest dat er ook landbouweconomische structuurverbetering plaats heeft kunnen vinden. Cruciaal bij deze ontwikkeling is geweest dat er niet alleen een heldere visie was, maar ook de integrale aandacht voor leefbaarheid en voordelen voor de landbouw [lit. 6].

Drentsche Aa: paradepaardje met twee gezichten

Binnen grote natuurgebieden gaat het (soms) goed. In de Drentsche Aa is in de middenlopen veel bereikt, dat is het paradepaardje. Daar is de waterhuishouding niet aangepast aan landbouw (of later snel weer hersteld). De laatste 50 jaar zijn in de Drentsche Aa op regionale schaal veel belangrijke gebieden gekocht en vernat. De beslissingen daartoe dateren al uit 1965. Er zijn drinkwateronttrekkingen opgeheven in de Drentsche Aa. Met bestuurlijke wil kan er een hoop.

Afbeelding 4.4 Drentsche Aa (copyright Hans Dekker)



Helaas is het daarentegen de verwachting dat de benedenloop van de Drentsche Aa niet meer de waardevolle vegetaties terug zal kunnen krijgen die horen bij kwelafhankelijke natuur als niet het basisprobleem wordt aangepakt, waardoor het systeem voedselrijk wordt en minder kwelgestuurd [lit. 6].

Knelpunten

Het belangrijkste knelpunt in het bereiken van het doel 'robuuste en vitale natuur' van het PNP, is dat de natuurkwaliteit niet het gewenste niveau heeft. Andere knelpunten liggen daaraan ten grondslag. Zo is het tempo van het vergroten van het NNN niet hoog genoeg, maar het belangrijkste knelpunt is dat de condities voor een goede natuurkwaliteit op systeemniveau onvoldoende zijn. Binnen het PNP kan niet afdoende gewerkt worden aan aanpak van de oorzakelijke factoren, naast de inrichting van natuur. Het beleid van de provincie om geen extra regels bovenop landelijke regels te stellen ten aanzien van de landbouw belemmert het natuurbeleid buiten het NNN. Externe knelpunten voor gebieden dienen beleidsmatig aandacht te krijgen, omdat lokale inrichting van natuur en maatregelen alleen onvoldoende soelaas bieden. Deze opgave is een opgave die de provincie Drenthe deelt met het Rijk. Een voorbeeld is de benodigde vermindering van stikstofdepositie voor de meeste Drentse natuurgebieden. Afhankelijk van de gewenste doelen spelen per gebied ook andere drukfactoren op de natuur(kwaliteit) een rol. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld verdroging en verstoring. Wat er buiten de natuurgebieden nodig is, is een omvorming naar duurzame vormen van landbouw, waarvoor geschikte verdienmodellen gevonden moeten worden of nog in ontwikkeling zijn. Natuurinvesteringen vanuit overige sectoren of maatschappelijke

initiatieven hiertoe spelen nog een te kleine rol, ook weer omdat het lastig is de investeringen terug te verdienen en het een zelfredzaam initiatief te laten zijn.

Wateronttrekking

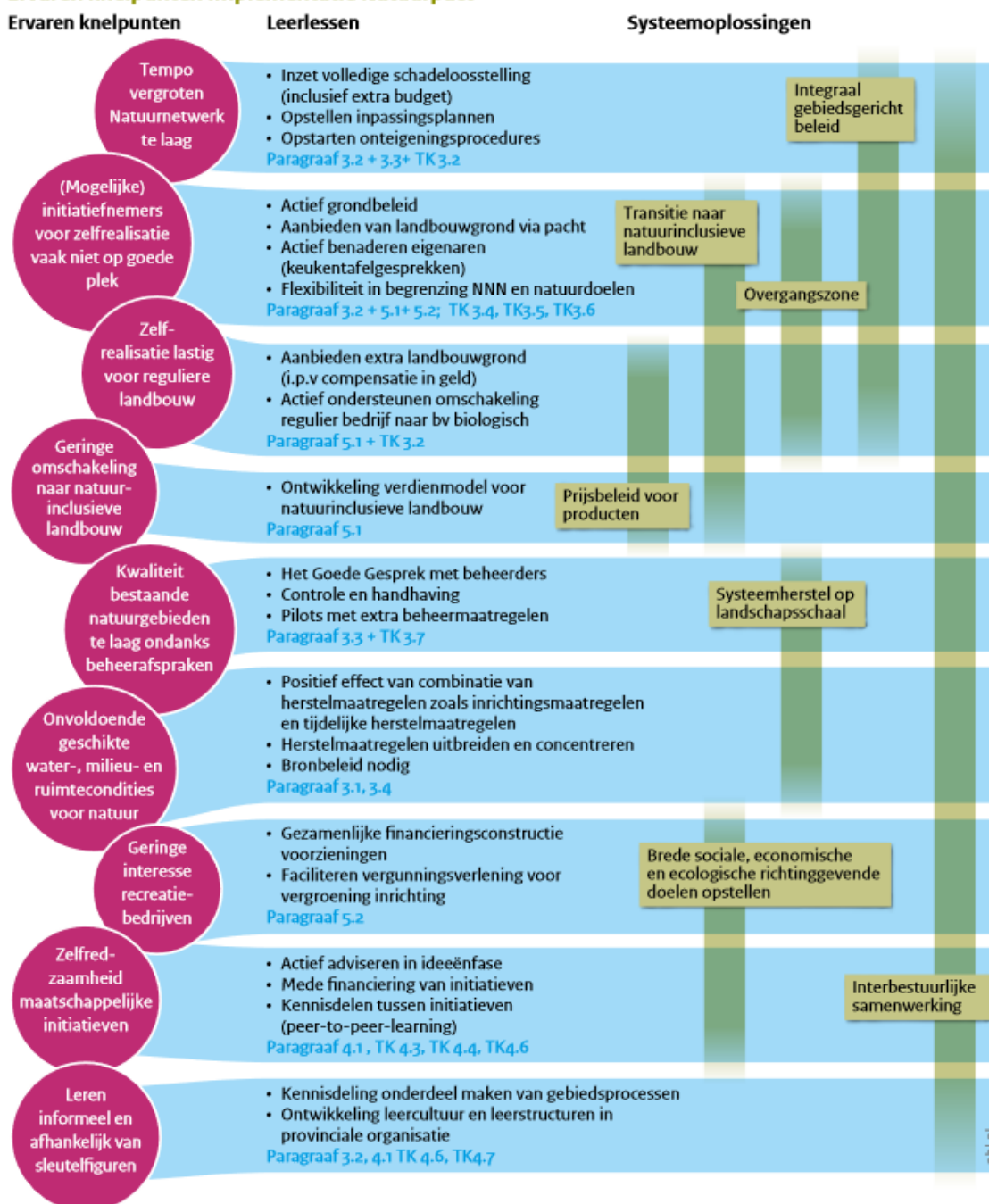
In het Drentsche Aa gebied is het bij de huidige regelgeving toegestaan grondwater te onttrekken in inzijggebied, bijvoorbeeld voor lelieteelt met grote installaties. Dergelijke onttrekking op honderden meters (grens is 200 m) van een infiltratiegebied is een directe aanslag op het grondwater. Bij lelieteelt is er ook het punt van gewasbeschermingsmiddelen die overal meetbaar zijn. Het beleid zou erop gericht moeten zijn bufferzones echt natuurvriendelijk in te richten [lit. 6].

Met betrekking tot functiewijziging (de verwerving/SKNL) en inrichting van de afgesproken oppervlaktes zijn er diverse achterliggende knelpunten bij de gespannen grondmarkt en de mogelijkheden om grondeigenaren te verleiden of te dwingen. De provincie Drenthe moet snel kunnen handelen bij kansen en heeft mandaat nodig om snel knopen door te hakken. Ook is de prijs van de grond steeds vaker te hoog om te concurreren met de markt. Niet iedere organisatie heeft evenveel tijd om mee te doen in de gebiedsprocessen of kan de gevraagde inzet niet waarmaken; van mogelijke beheerders wordt er betrokkenheid verwacht, maar het is onzeker of ze de ingerichte gronden in eigendom krijgen of mogen gaan beheren. In de begeleiding van de processen door Prolander wordt soms een gebrek aan mandaat en slagkracht ervaren. Er zijn aanwijzingen dat de koppelkansen binnen de provincie soms onvoldoende worden benut.

Sommige stakeholders ervaren het als een knelpunt dat het geld binnen PNP vooral aan beschermen wordt uitgegeven. Voor beleven en benutten zijn (vrijwel) geen middelen toegekend en dus is het volgens hen daarom lastig om het motto na te streven (balans brengen tussen beleven, benutten en beschermen).

Afbeelding 4.5 toont de belangrijkste knelpunten zoals die worden gepresenteerd in de tweede lerende evaluatie van het Natuurpact. Deze knelpunten, lessen en voorgestelde systeemoplossingen zijn voor de Drentse situatie zeer overeenkomstig [lit. 11]. Bij de knelpunten zijn de verschillende typen lessen te zien die provincies, Rijk en hun partners op hebben gedaan en die binnen de lerende evaluatie Natuurpact met elkaar zijn gedeeld.

Ervaren knelpunten Implementatie Natuurpact



Bron: PBL/WUR

AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk geven we de doorkijk naar de toekomst: welke aanbevelingen voor de volgende fase van het PNP vloeien voort uit de antwoorden op de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 3? Op basis van verworven inzichten van de successen en de knelpunten doen we in dit hoofdstuk aanbevelingen voor de volgende fase van het PNP. Wat zijn de kritische succesfactoren, waar is bijstelling gewenst en hoe zou deze eruit moeten komen te zien?

5.1 Aanbevelingen

1 Blijvende aandacht voor noodzaak en urgentie

Uit vooral de interviews komt helder naar voren dat er een groot verschil is tussen betrokkenen in hun perceptie van de staat van de natuur in Drenthe. In de kern is de opgave van het PNP het beschermen en verbeteren van de biodiversiteit via een robuust natuurnetwerk. De indicatoren die landelijk zijn vastgesteld om de kwaliteit van de natuur en biodiversiteit te meten geven aan dat het vooral met de voedselarme natuur, waarin Drenthe een belangrijke rol speelt voor Nederland, niet goed gaat. In combinatie met de effecten van klimaatverandering is de urgentie voor uitvoering van het PNP groot. De provincie Drenthe is er samen met haar partners bij gebaat dat alle betrokkenen doordrongen zijn en blijven van de noodzaak en urgentie van natuurherstel, en daarmee onder andere het belang om uitvoering te geven aan het PNP. De provincie Drenthe kan hier een stimulans aan geven door een verhelderde visie op de resterende natuuropgave te formuleren.

Blijf hierover goed communiceren, zowel binnen het programma als naar het publiek. Deel de succesverhalen. Verwoord dat het naast oppervlakte ook om kwaliteit gaat, zowel binnen als buiten het NNN. Leg uit dat over de gehele linie de gewenste kwaliteit niet is bereikt en dat daar systeemherstel voor nodig is, dat wil zeggen een aanpak van de oorzaken. Vertel dat mensen er beter van kunnen worden. En laat ook zien dat het een vertaling is van landelijke kaders, waar de provincie Drenthe invulling aan geeft.

Als concreet punt bevelen we aan om hernieuwde aandacht te hebben voor de raamovereenkomst om vanuit een gezamenlijk gevoelde urgentie te werken. Deze overeenkomst kan worden geactualiseerd, waarin duidelijk de visie op de natuuropgave van het PNP verwoord wordt. Bespreek met de partners wat er is geleerd in deze evaluatie en hoe de provincie Drenthe de partners wil uitdagen en verleiden óók een grotere bijdrage te leveren.

2 Het belang van provinciale regie en een integrale aanpak

Er wordt vanuit de provincie Drenthe structureel gewerkt aan het natuurbeleid, maar toch wordt door verschillende stakeholders ervaren dat de provincie Drenthe bovengenoemde belang van het PNP meer mag uitdragen en dat dit helpt bij het verder uitbreiden van de regierol van de provincie Drenthe. Van belang is dat de provincie Drenthe aan de voorkant van een nieuw project of gebiedsproces duidelijk de doelen en randvoorwaarden schetst. De startnotities die nu worden opgesteld beogen hier invulling aan te geven, het is goed om te kijken of dit voldoende is of dat dit nog beter kan. Hierbij is het nog steeds mogelijk om verantwoordelijkheden naar lokale partijen te delegeren en enige flexibiliteit in de mogelijke uitkomsten te laten bestaan. Omdat in het gebied uiteindelijk alle ruimtelijke opgaven samenkomen is het belangrijk dat er een integratie plaatsvindt tussen de verschillende beleidsvelden binnen de provincie Drenthe. De natuuropgave van het PNP beslaat in feite meerdere beleidsopgaven, te denken valt aan natuur, landbouw, recreatie, stikstof, klimaat en biodiversiteit. Ook de energie-opgave speelt een rol in de gebieden. Uit deze tussenevaluatie blijkt dat verschillende stakeholders het moeilijk hebben met de sectorale organisatie van de

provincie Drenthe. Stakeholders weten niet waar ze de juiste informatie vandaan kunnen halen, wie ze binnen de provincie Drenthe nodig hebben als het gaat om het realiseren van mogelijkheden en hebben het idee dat er vanuit verschillende opgaven meerdere dingen van hen verwacht worden. Over de proces- en resultaatverantwoordelijkheid is voor stakeholders veel onduidelijk. Hieruit vloeit een duidelijke roep om een meer interbestuurlijke samenwerking binnen de provincie Drenthe, om zo onder andere doelrealisatie van het PNP te kunnen faciliteren. Niet alleen binnen de provincie Drenthe is dit een belemmering om grotere maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren, ook landelijk staat interbestuurlijke samenwerking nog in de kinderschoenen [lit. 22]. Integraal en opgavegericht werken is een randvoorwaarde om grotere maatschappelijke opgaven, zoals de natuurdoelstellingen van het PNP, te kunnen voltooien.

Een heldere opgave met heldere randvoorwaarden, en enige flexibiliteit, geeft ruimte om met passende maatregelen en oplossingen te komen vanuit de gebieden. Zo kunnen mogelijkheden om verbinding te maken tussen natuur, water, economie, landbouw en de energieopgave zo goed mogelijk worden vormgegeven. Organiseer een bottom-up gebiedsproces met heldere kaders, waarin mensen uit het gebied zelf aan het roer staan. Dit zorgt voor een gevoel van eigenaarschap bij lokale betrokkenen, en kan vooral bij de landbouw van belang zijn om draagvlak te creëren. Er zou kunnen worden overwogen om een gebiedsbestuurder aan te stellen voor gebieden waar de integrale opgaven ingewikkeld zijn. Gebiedsbestuurders kunnen bijdragen aan integrale beleidsvorming en uitvoering van opgaven in een gebied en kunnen het gebied vertegenwoordigen als ambassadeur [lit. 23].

Het is in ieders belang om de verschillende beleidsvelden die het PNP raken, te integreren. We merkten tijdens de evaluatie een worsteling tussen de voorkeur voor een sectorale aanpak en een integrale aanpak. Een sectorale aanpak is eenvoudiger te overzien, de complexiteit is kleiner en er kunnen meer meters gemaakt kunnen worden voor deze specifieke opgave. Echter, de integrale aanpak doet recht aan het feit dat de opgaven in het gebied allen samenkomen, geeft ruimte voor gebiedspecifieke combinaties en oplossingen en past bij de brede maatschappelijke opgaven die er zijn en waar de provincie Drenthe en haar partners voor aan de lat staat. De aanbeveling hierbij is om gebiedsgericht te kijken waar kansen zijn om een integrale aanpak uit te gaan proberen met de gebiedspartners; gebiedsgericht in plaats van opgavegericht. Hierbij is het van belang om te kijken wat harde randvoorwaarden zijn bij de verschillende opgaven en waar ruimte is (zie ook onderstaand tekstkader).

Aan het begin van een transitie

In de zesde voortgangsrapportage *Natuur in Nederland* wordt gesproken over de ambitie die is opgeschreven in 'Nederland Natuurpositief': de ambitie om de natuur niet alleen te versterken, maar ook te verbreden en verbinden. De hele maatschappij moet natuurinclusief gaan denken. Het nieuwe programma *Natuur* wil de biodiversiteit verder versterken en de transitie inluiden naar een natuurinclusieve samenleving. 'Deze transitie is niet van vandaag op morgen gemaakt'. We staan aan het begin van deze transitie, die nodig is voor een echte robuuste natuur op de lange termijn. Aan het begin van een transitie zijn er nog geen antwoorden op hoe we het precies met elkaar moeten aanpakken. Maar er is wel de mogelijkheid om in gebieden met elkaar aan de slag te gaan en nieuwe werkwijzen uit te proberen. Wij geloven dat hierbij een gebiedsgerichte benadering nodig is. Dus niet denken vanuit opgaven, maar vanuit het gebied. Er spelen grote overkoepelende thema's die ook hun weerslag hebben in het landelijk gebied; opwarming, verandering in neerslagpatronen, biodiversiteit, luchtkwaliteit, verandering in rivierafvoer. Waar ook generieke, overkoepelende oplossingen bij passen. De effecten van klimaatverandering, verminderde biodiversiteit, verslechterde lucht-, bodem-, en waterkwaliteit pakken echter per gebied anders uit en hangen af van het aanwezige natuurlijke systeem en van de functies die reeds zijn gerealiseerd ('stad' versus 'land'). En vragen daarom om een systeem- en gebiedsgerichte aanpak. Op inhoud én op organisatorisch vlak. Een systeemgerichte benadering vraagt ook iets van overheidsorganisatie en belangenvertegenwoordigers. Wij zien dat partijen hiermee worstelen en zoeken naar wie de regie heeft en neemt om de oplossing voor deze vragen te regisseren.

3 Afronding NNN en actualisatie grondbeleid

Zoals gebleken uit de tussenevaluatie heeft de provincie Drenthe een restanttaak vanaf 2021 van 2.503 hectare voor functiewijziging en 6.863 hectare voor inrichting, waarbij dit het moeilijke deel van de opgave zal zijn. Het zogenoemde 'laaghangende fruit is al geplukt'. De huidige inzet van het grondinstrumentarium lijkt niet toereikend om voor deze laatste gronden de functie te wijzigen. De provincie is al bezig met de actualisatie van het grondbeleid. Aanbevolen wordt om meer financiële middelen vrij te maken voor

aankoop en ruil, meer verantwoordelijkheden naar lokale partijen te delegeren, en om uitbreiding van het grondinstrumentarium en flexibiliteit in de begrenzing van het NNN te overwegen. Op cruciale locaties is het raadzaam volledige schadeloosstelling en de meer dwingende maatregelen, zoals wettelijke kavelruil en onteigening, als mogelijkheid te zien. Om draagvlak bij en medewerking van grondeigenaren te creëren is het van belang dat de provincie Drenthe duidelijk communiceert over welke stappen ze neemt voordat ze overgaat op meer dwingende maatregelen en voor welke situaties dat zou gelden. Mocht de provincie Drenthe besluiten om in de toekomst het volledige grondinstrumentarium te gaan gebruiken, inclusief wettelijke kavelruil en onteigening, dan is het belangrijk als de provincie Drenthe om zich daar zo snel mogelijk op voor te bereiden: het kost vaak een aantal jaren voordat meer dwingende maatregelen ingezet kunnen worden.

Ook kan worden onderzocht of er lokaal, waar dit voor oplossingen kan leiden, flexibiliteit is in de NNN-begrenzing (waarbij recht wordt gedaan aan de onderbouwing van de begrenzing).

Tenslotte kan er, vaker dan nu, al begonnen worden met de inrichting voordat alle gronden verworven zijn, het liefst met no-regret maatregelen. Leg hierbij de focus op een robuust watersysteem. Of zoals enkele stakeholders het zeiden: 'nu beginnen met een 6 en later die 9 of 10 realiseren'. Een aandachtspunt hierbij is dat 'het geld maar één keer kan worden uitgegeven'.

4 Systeemherstel

Naast dat het belangrijk is om de genoemde resterende oppervlakte opgave in 2027 te realiseren, is het essentieel om het achterliggende doel, natuurkwaliteit, voor ogen te houden en niet alleen te focussen op de restanttaak voor functiewijziging en inrichting. Het realiseren van het NNN is een maatregel om het een robuuste, vitale natuur te bereiken. Om een duurzaam goede natuurkwaliteit te krijgen is integraal systeemherstel nodig [lit. 11 en 6]. Dat vraagt om een gebiedsaanpak op een hoger schaalniveau, dat niet begrensd wordt door grenzen van NNN of Natura 2000. De natuur buiten het NNN is belangrijk voor systeemherstel, omdat daar belangrijke randvoorwaarden voor wat betreft ecologische verbindingen, waterhuishouding, nutriënteninstroom en vervuiling kunnen worden beïnvloed. Een dergelijke aanpak raakt dus ook de landbouw, recreatie en stedelijke gebieden. Voor systeemherstel is een langere tijdshorizon dan 2027 nodig. De provincie Drenthe deelt deze opgave met het Rijk en andere gebiedspartners. De provincie heeft het voortouw om landelijke kaders ten aanzien van landbouw, stikstof en klimaatmitigatie te vertalen.

5 Een sterkere nadruk op agrarisch gebied

De interactie tussen natuur en landbouw is cruciaal voor de PNP opgave. De landbouw langs de randen van natuurgebieden speelt een grote rol voor de kwaliteit van de natuur zoals in aanbeveling 4 is beschreven. Boeren en boerenorganisaties kunnen het verschil maken.

Daar waar binnen het NNN natuur wordt gerealiseerd met particuliere natuurbeheerders (o.a. agrarische ondernemers), is een langetermijnperspectief nodig. Uiteraard moeten ook hier heldere randvoorwaarden worden gesteld voor wat betreft de te realiseren natuur. In het gebiedsproces is contact met de lokale agrarische ondernemers van groot belang.

Ook buiten het NNN is het zaak om de landbouw een langetermijnperspectief te bieden en te helpen om te vormen naar meer duurzame of natuurinclusieve landbouw. Dat betekent enerzijds verleiden en faciliteren, waarbij de landbouw toegang krijgt tot betere verdienmodellen, betere afzet/hogere prijzen, het belonen voor het leveren van maatschappelijke diensten. Zicht op een langere garantstelling, door middel van contracten die langer doorlopen, of een betere begeleiding kunnen grondeigenaren helpen om te investeren in duurzame maatregelen. Anderzijds gaat het om grenzen stellen (grenzen aan wateronttrekkingen en externe inputs als mest, krachtvoer en gewasbeschermingsmiddelen of belastingen voor schadelijke neveneffecten), met prioriteit bij de grootste knelpunten en op de juiste plek.

In de zogenaamde overgangsgebieden, rondom stikstofgevoelige natuurgebieden, zal worden ingezet vanuit het Programma Natuur. Hierop kan worden aangesloten bij het PNP, in het kader van een sterkere nadruk op het agrarisch gebied [lit. 6 en 24]. Zoals genoemd is dit een gezamenlijke opgave waar de onder andere de provincie Drenthe, maar ook de landelijke overheid en andere partners, een rol in speelt.

6 Inzetten op het maatschappelijke aspect van het PNP

Omdat maatschappelijke betrokkenheid terecht wordt gezien als voorwaarde voor natuurbehoud, -bescherming en -ontwikkeling en als waarde in zichzelf, moet de provincie Drenthe blijven onderzoeken hoe ze deze maatschappelijke betrokkenheid, samen met de gebiedspartners, kan vergroten en hoe ze deze verbinding tussen natuur en economie kunnen versterken. Zodat de voorbeelden die er al zijn worden uitgebreid en de effecten nog groter worden. Om hier concreet invulling aan te geven zijn onder andere (maar niet uitsluitend) de verbindingen tussen natuur, landbouw en recreatie van belang. Met betrekking tot deze sectoren is helderheid nodig waar welke soort recreatie of landbouw mogelijk is, in relatie tot natuurdoelen. Heldere randvoorwaarden bieden duidelijkheid en ook de ruimte om in de gebieden waar meer mogelijk is vanuit natuurperspectief mooie initiatieven op te starten of te laten ontstaan. Verder is het vooral belangrijk dat de mogelijkheden om natuurinvesteringen terug te verdienen worden verbeterd. Dit blijkt ook landelijk nog lastig te zijn, maar is ook landelijk als opgave geformuleerd. De provincie Drenthe kan bijvoorbeeld actiever adviseren in de ideeënfase, kennisdeling bevorderen en mede-financieren. Aldus kan meer ruimte worden geboden aan diverse vormen van particulier natuurbeheer buiten het NNN.

Daarnaast bevelen we aan om bestaande projecten zoals Streekbeheer uit te blijven bouwen en meer verantwoordelijkheid te geven aan de daarbij betrokken organisaties, publiek en vrijwilligers. Het nadrukkelijk betrekken van particulieren bij beheer van nieuwe natuur is ook belangrijk voor het bevorderen van maatschappelijke betrokkenheid.

7 De balans tussen beschermen, beleven en benutten

Bij de gewenste balans tussen de drie pijlers beleven, benutten en beschermen, hebben de gebiedspartners ieder een eigen beeld, vanuit de verschillende belangen die de organisaties zelf hebben. Omwille hiervan is het belangrijk dat er binnen het PNP meer duidelijkheid komt over wat de gewenste balans zou moeten zijn. De provincie Drenthe moet hiervoor een heldere visie communiceren over hoe beleven en benutten kunnen bijdragen aan natuurbescherming, en daarbij voorop stellen dat beleven en benutten pas goed mogelijk is als bescherming is gewaarborgd.

Er is bij aanvang van het PNP een raamovereenkomst getekend door de eerder genoemde partijen. Er was toen dus betrokkenheid bij de doelen. Om dit onderdeel van het PNP naar tevredenheid van de verschillende partners te realiseren zijn echter financiële middelen van verschillende partijen samen nodig en dit komt nog onvoldoende uit de verf. Hierover kan worden gesproken bij hernieuwde aandacht of een actualisatie van de raamovereenkomst. Ook kan meer samenwerking met andere afdelingen binnen de provincie helpen om krachten te bundelen voor het realiseren van opgaven, bijvoorbeeld op het vlak van vrijetijdseconomie.

LITERATUUR

- 1 Provincie Drenthe (2014), Natuurvisie 2040: Gastvrije Natuur.
- 2 Provincie Drenthe (2016), Programma Natuurlijk Platteland: Beleven, Benutten, Beschermen. Programma 2015-2021, met doorkijk naar 2027.
- 3 Prolander (2020), Prestatieovereenkomst 2021 Provincie Drenthe - Prolander.
- 4 Provincie Drenthe (2018), Concept opdrachten 2019-2022 aan Prolander voor Bargerveen, Noordwest, Zuidwest, Hunze, Drentsche Aa, Oude Diep, Nieuwe Drostendiep en Reest.
- 5 Provincie Drenthe (2020). Stand van zaken PNP.
- 6 Witteveen+Bos (2021), Interviews Tussenevaluatie Programma Natuurlijk Platteland Drenthe (zie bijlage I, tabel I.1).
- 7 Provincie Drenthe (2020), Concept verslag werksessie grond met provincie, Prolander, TBO's en DPG: hoe kan de restantopgave programma natuurlijk platteland binnen de tijd worden gerealiseerd?
- 8 Folkert, R., Boonstra, F. (2017), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 978-94-91506-99-4.
- 9 IPO en LNV (2020), Zesde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag.
- 10 Eind prestatieovereenkomst 2020.
- 11 Folkert, R., Bouwma, I., Kuindersma, W., van der Hoek, D.J., Gerritsen, A., Kunseler, E. (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij. Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- 12 Ministerie van economische zaken, landbouw en innovatie (2011), Hoe werkt de programmatische aanpak stikstof (PAS)?, Den Haag.
- 13 Provincie Drenthe (2016), Bijlage: Programma Natuurlijk Platteland 2016-2017 uitgangspunten en toelichting op de cijfers.
- 14 BIJ12 (2019), Voortgang uitvoering herstelmaatregelen.
- 15 Wallis de Vries, M., Manger, R., & Grunsven, R. van. (2021). Trends van Dagvlinders en Libellen in het Drentsche Aa-gebied (VS2021.010). De Vlinderstichting, Wageningen.
- 16 Drenthe in Cijfers (2020), provincie Drenthe.
<https://www.drentheincijfers.nl/natuurenlandbouw/stikstof.php> (datum bezocht: 15 juli 2021).
- 17 Boonstra, F. G., Nieuwenhuizen, W., Visser, T., Mattijssen, T., Zee, F. F. van der, Smidt, R. A., & Polman, N. (2021). Stelselvernieuwing in uitvoering Tussenevaluatie van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Wageningen Environmental Research.
- 18 Prolander (2020), Verslag veldbezoek Natura 2000-gebied: 33. Bargerveen (Staatsbosbeheer).
- 19 CLO (2017), Indicator biodiversiteit. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1083-wat-is-biodiversiteit> en <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1617-duiding-provinciale-indicatoren> (datum bezocht 15 juli 2021).
- 20 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021), Programma Natuur.
<https://denationaleomgevingsvisie.nl/samenwerking+en+uitvoering/programmas/programma+natuur/default.aspx> (09-08-2021).
- 21 Verdonchot, P. F. M., Runhaar, H., Hendriks, D., & Verdonchot, R. C. M. (2017). Integraal natuurherstel in beekdalen. Ontwikkeling van diffuse afvoersystemen, gedempte afvoerdynamiek en beekprofielherstel. VBNE, Driebergen.
- 22 Huitzing, H., van den Broek, L., Brouwers, H., van Dam, F., van Eerdt, M., de Hoop, E., Loeber, A., Nabielek, P., Regeer, B., Sengers, F., de Vries, R. (2021), Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- 23 Can, E., Dorenbos, R., Heemskerk, J. (2020). Gebiedsbestuurders bij decentrale overheden. Platform 31.

- 24 Aanpak Stikstof (2021), Rijk en provincies eens over besteding 3 miljard euro voor sterke natuur.
<https://www.aanpakstikstof.nl/actueel/nieuws/2020/12/8/rijk-en-provincies-eens-over-besteding-3-miljard-euro-voor-sterke-natuur> (datum bezocht 15 juli 2021).
- 25 Hendriksma (2021). Herverkaveling redt het Drentse Bargerveen. Binnenlands bestuur.

Bijlage(n)

BIJLAGE: AANPAK ONDERZOEKSFASE: DOCUMENTANALYSE EN INTERVIEWS

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben we een normenkader gehanteerd (tabel i.1). De onderzoeksvragen staan in de eerste kolom, in de tweede kolom staan deelvragen geformuleerd die leiden tot beantwoording van de onderzoeksvragen. In de laatste kolom staan de normen weergegeven waaraan objectief kan worden getoetst om de vragen te beantwoorden. Op sommige vragen past geen norm, in dat geval staat tussen haakjes de omschrijving van de uitkomst van de analyse weergegeven. Dit normenkader helpt om zo objectief mogelijk antwoord te geven op de onderzoeksvragen.

Tabel i.1 Normenkader

Onderzoeksvragen	Deelvragen	Norm / (uitkomst analyse)
Ligt de provincie Drenthe op schema met de realisatie van nieuwe natuur in het NNN in de 8 deelprogramma's?	Voor wat betreft het NNN: a Wat was de initiële opgave? b Wat is er gerealiseerd (verantwoording)?	De provincie Drenthe heeft nieuwe natuur in het NNN in de 8 deelprogramma's gerealiseerd volgens de vastgestelde planning.
Hoe doet de provincie Drenthe het ten opzichte van vergelijkbare provincies (zandgrond-provincies) Overijssel, Gelderland, Brabant?	Wat was de opgave van de provincies Overijssel, Gelderland en Brabant en wat is er gerealiseerd?	(De verhouding van de opgave en de realisatie van de provincie Drenthe ten opzichte tot de provincies Overijssel, Gelderland en Brabant.).
Worden de beleidsinstrumenten effectief ingezet om de doelen te halen?	Wat zijn de beleidsinstrumenten die de provincie Drenthe tot haar beschikking heeft? Leidt de inzet van deze beleidsinstrumenten tot het halen van de gestelde doelen?	Beleidsinstrumenten die de provincie Drenthe tot haar beschikking heeft worden effectief ingezet om doelen te halen.
Hoe staat het met de uitvoering van de natuurherstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen)?	Voor wat betreft Natura 2000 en natuurherstelmaatregelen: a Wat was de initiële opgave? b Wat is er gerealiseerd (verantwoording)?	De uitvoering van de natuurherstelmaatregelen (oude PAS-maatregelen) zijn gerealiseerd volgens de vastgestelde planning.
Lukt het de provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren en de verbinding tussen natuur en economie te versterken?	Voor wat betreft de maatschappelijke betrokkenheid en verbinding tussen natuur en economie, gericht op de samenwerking tussen de provincie Drenthe met de partners in Drenthe: a Wat was de initiële opgave? b Wat is er gerealiseerd (verantwoording)?	De provincie Drenthe heeft samen met de partners in Drenthe de maatschappelijke betrokkenheid gestimuleerd en de verbinding tussen natuur en economie versterkt.
Lukt het provincie Drenthe samen met de partners in Drenthe belangen in de uitvoering te koppelen in de juiste balans: beschermen, beleven, benutten? In het bijzonder natuur,	Wat is de gewenste balans tussen beschermen, beleven en benutten, in het bijzonder natuur, landbouw, water (KRW) en vrijetijdseconomie? Hoe is de balans nu?	De provincie Drenthe heeft samen met de partners in Drenthe belangen in de uitvoering gekoppeld in de juiste balans: beschermen, beleven, benutten. In het bijzonder natuur,

Onderzoeksvragen	Deelvragen	Norm / (uitkomst analyse)
landbouw, water (KRW) en vrijetijdseconomie.		landbouw, water (KRW) en vrijetijdseconomie.
Hoe staat de natuur er zelf voor? Wat zijn, met andere woorden, de effecten van het natuurbeleid en de uitvoering daarvan via het PNP?	Wat zijn de waarden van de natuur waarop kan worden gebaseerd hoe goed het met de natuur staat in de provincie Drenthe? Hoe staan die waarden er op dit moment voor en hoe waren die waarden voorafgaand aan de uitvoering van het PNP?	(een beschrijving van de waarden van de natuur in de provincie Drenthe en in welke mate het PNP hieraan heeft bijgedragen).

In de onderzoeksfase hebben we informatie verworven waarmee we de onderzoeksvragen hebben beantwoord. Dit resulteert in een gedeelde werkelijkheid, van waaruit we konden evalueren, leren van het gevoerde beleid en waar we de aanbevelingen op hebben gebaseerd.

De onderzoeksfase van de tussenevaluatie bestond uit twee onderdelen: een documentenanalyse en het afnemen van interviews. De onderzoeksmethodes zijn gekozen om enerzijds informatie in te winnen en anderzijds deze informatie te verifiëren en nieuwe inzichten zoals intrinsieke waarden, motivatie en bewustzijn van stakeholders te verkrijgen. Tijdens de documentenanalyse zijn aangeleverde documenten door de provincie Drenthe grondig doorgenomen en is relevante informatie hieruit gebruikt voor het rapport. Aanvullende en verhelderende documentatie, onder andere gebaseerd op de eigen expertise van Witteveen+Bos en Altenburg&Wymenga en op suggesties van geïnterviewden, is ook meegenomen in de documentenanalyse. Op deze manier kon een goed totaalbeeld verkregen worden van de opgave en de voortgang. De interviews duurden in de meeste gevallen 1,5 uur en zijn gehouden met stakeholders (zie tabel I.2), waarbij mensen van verschillende niveaus en afdelingen hun visie op het PNP hebben kunnen delen en bespreken.

Er zijn 18 focusgroep-interviews afgenomen waarbij een (semi-)gestructureerde interviewmethode is toegepast. Dat wil zeggen dat we in voorbereiding op de interviews een lijst met terugkomende interviewvragen hadden opgesteld. Per interview hebben we deze lijst aangepast op de betreffende focusgroep. Tijdens de interviews hebben we doorgevraagd op antwoorden als dat waardevol leek te zijn en we hebben zoveel als mogelijk de vragen behandeld die we hadden voorbereid. De resultaten van de interviews zijn beïnvloed door de sociale dynamiek binnen de focusgroepen: actoren van verschillende 'lagen' binnen een organisatie en onderlinge verhoudingen, evenals persoonlijke karaktereigenschappen, hebben direct invloed op wat er wordt gezegd en hoe het wordt geïnterpreteerd door de deelnemers van het gesprek. Om zo dicht mogelijk bij de antwoorden van de respondenten te blijven, zijn de gesprekken opgenomen en vrij uitgebreid genotuleerd.

Tabel I.2 In de eerste kolom staan de focusgroepen genoemd die zijn gevormd voor de interviews en in de tweede kolom staan de organisaties genoemd waar de geïnterviewden van de betreffende focusgroepen werken

Focusgroepen interviews	Organisaties geïnterviewden
uitvoering	Prolander
beleid (twee groepen)	Provincie Drenthe
grond	Voorzitters werkgroepen grond/kavelruil
terreinbeheerders	Staatsbosbeheer
gemeenten	Vereniging Drentse Gemeenten
particuliere grondbezitters	Drents Particulier Grondbezit
recreatie	Recreatieschap en wethouder recreatie
gebiedsproces	Voorzitters gebiedscommissies

Focusgroepen interviews	Organisaties geïnterviewden
terreinbeheerders	Het Drents Landschap
opdrachtgevers	Provincie Drenthe
agrariërs	LTO, DAJ en AND
natuur en Milieu	Natuur en Milieu Federatie Drenthe
terreinbeheerders	Natuurmonumenten
waterschappen	Waterschap Hunze en Aa's, waterschap Noorderzijlvest
waterschappen	Waterschap Vechtstromen
wetenschap	Universiteit/kennisinstelling
waterschap	Waterschap Drents Overijsselse Delta

