



Dwaallichten boven de Peel

Bestuurlijk rapport
21 april 2022

Inhoudsopgave

1	Bestuurlijke hoofdpunten	3
2	Realisatie van doelstellingen	4
	2.1 Conclusies realisatie doelstellingen	4
	2.2 Onderbouwing conclusies op grond van bevindingen	4
	2.3 Aanbevelingen voor GS en PS	10
3.	Naar een eenduidig ruimtelijk kader voor de Peelvenen	12
	3.1 Conclusies ruimtelijk kader	12
	3.2 Onderbouwing conclusies op grond van bevindingen	12
	2.2 Aanbevelingen voor GS en PS	17
4.	Concretisering van de gebiedsgerichte aanpak	18
	4.1 Conclusies gebiedsgerichte aanpak	18
	4.2 Onderbouwing conclusies op grond van bevindingen	18
	4.3 Aanbevelingen voor GS en PS	21
5.	Bestuurlijke reacties provincies	22
	5.1 Bestuurlijke reactie provincie Noord-Brabant	22
	5.2 Bestuurlijke reactie provincie Limburg	29
6.	Nawoord van de rekenkamer	31

1 Bestuurlijke hoofdpunten

De Peel is lange tijd een ondoordringbaar gebied geweest met uitgestrekte vennen en moerassen. Deze kenmerken zijn aanleiding geweest voor verhalen, sages en fabels, zoals verhalen over bijzondere lichtverschijnselen ('dwaallichten') die mensen lokken naar gevaarlijk gebied. In de loop van de 20^e eeuw is dit mysterieuze gebied door menselijke activiteit ontgonnen en overwonnen en zijn de rollen omgekeerd: de mens heerst, voor de natuur lonkt gevaar. Door natuurbescherming vanaf de jaren 1970 zijn de natuurwaarden van de Peelvenen – bestaande uit De Grootte Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel – erkend en wordt gezocht naar een nieuw evenwicht tussen economische activiteit en natuur. Onduidelijkheid en onzekerheid over de toekomst van dit evenwicht zijn de dwaallichten boven de Peel van de 21^e eeuw. De belangrijkste bestuurlijke hoofdpunten voor de provincie Noord-Brabant en Limburg volgend uit het onderzoek van de rekenkamer zijn als volgt:

1. De realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen loopt gevaar. Noord-Brabant en Limburg kunnen meer doen aan betere monitoring en evaluatie en sturing op de randvoorwaarden.
2. Aanpalend ruimtelijk beleid voor de Peel blijkt in de praktijk onvoldoende verenigbaar met de natuurdoelstellingen. Brabant en Limburg zullen keuzes moeten maken in de afweging van belangen om te komen tot een eenduidig ruimtelijk kader.
3. De gebiedsgerichte aanpak voor de Peel blijft vooralsnog sterk conceptueel van aard. Snelle concretisering in plannen en maatregelen is nodig om effectieve en doelmatige keuzes en maatregelen te kunnen nemen voor de toekomst.

Bovenstaande drie hoofdpunten worden in de hoofdstukken hierna verder toegelicht, met een onderscheid naar conclusies, onderbouwing van deze conclusies vanuit het bijbehorende rapport van bevindingen, met afsluitend aanbevelingen voor GS en PS.

2 Realisatie van doelstellingen

De realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen loopt gevaar. Noord-Brabant en Limburg kunnen meer doen aan betere monitoring, evaluatie en sturing op de randvoorwaarden.

2.1 Conclusies realisatie doelstellingen

1. De Natura 2000 doelstellingen voor de Peelvenen hebben betrekking op habitat en vogelsoorten. De volledigheid en actualiteit van gegevens om de realisatie van deze doelstellingen goed te kunnen beoordelen, laat te wensen over. Voor zover er wel iets over te zeggen valt, geldt dat voor zowel habitat als vogelsoorten het algemene beeld niet gunstig is en er op onderdelen tegenover behoud en (voorzichtig) herstel ook sprake is van verslechtering. Daarmee is de realisatie van Natura 2000-doelstellingen in gevaar.
2. De realisatie van de Natura-2000 doelstellingen in de Peelvenen is in belangrijke mate afhankelijk van aanpalend beleid en maatregelen omtrent natuurareaal, waterbeheer en stikstof. Daar zijn inmiddels veel maatregelen op genomen en uitgaven voor gedaan door Noord-Brabant en Limburg, maar deze zijn nog onvoldoende op orde om lange termijn behoud en herstel van de Peelvenen te garanderen. Dit beperkt de effectiviteit en doelmatigheid van maatregelen binnen het Natura 2000-gebied.
3. Binnen de Europese en landelijke kaders die gelden, hebben de provincies Noord-Brabant en Limburg de mogelijkheden om een aantal verbeteringen voor de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen door te voeren. De regie op monitoring en evaluatie kan en moet beter. Daarnaast kunnen de provincies meer sturen op de randvoorwaarden die voor de Peelvenen belangrijk zijn.

In de volgende paragrafen worden bovenstaande conclusies toegelicht, met verwijzingen naar het achterliggende rapport van bevindingen (RvB). Het hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor GS en PS.

2.2 Onderbouwing conclusies op grond van bevindingen

2.2.1 Realisatie Natura 2000-doelstellingen in gevaar

Natura 2000-doelstellingen Peelvenen

Leidend beleidskader voor de Peelvenen zijn de realisatie van de Natura-2000 doelstellingen, zoals vastgelegd in het beheerplan. Deze doelstellingen hangen nauw samen met op Europees niveau overeengekomen beleid en bepalingen, gericht op behoud van vogelsoorten (Vogelrichtlijn) en habitat (Habitatrichtlijn). Concreet gaat het voor de Peelvenen om heel specifieke soorten broed- en trekvogels en het behoud of verbetering van hoogveen en droge heide.

Realisatie doelstellingen habitat in gevaar

De doelstellingen voor Peelvenen met betrekking tot habitat gaan over de oppervlakte en de kwaliteit van hoogvenen en droge heide (paragraaf 2.3.3 RvB). Deze moeten in stand worden gehouden of worden verbeterd.

Op grond van het uitgevoerde onderzoek is het de rekenkamer opgevallen dat het moeilijk is een volledig en goed beeld te krijgen van de actuele stand van zaken (zie paragraaf 4.1.1 RvB). Verschillende bronnen moeten bij elkaar worden gebracht, metingen vinden plaats met een lage frequentie en de uitkomsten daarvan worden maar beperkt doorvertaald.

De voortgang wordt voornamelijk gevolgd door vegetatiekarteringen, die één keer per 12 jaar worden opgesteld. De laatste keer is dat gedaan in 2016 voor de Grootte Peel en in 2018 voor de Deurnsche Peel en Mariapeel. Deze karteringen moeten vervolgens nog worden geïnterpreteerd, waar langere tijd mee gemoeid kan gaan. Een habitatrapportage uit 2019 van Wageningen UR concludeert dat de staat van instandhouding van hoogvenen en droge heide in Nederland – inclusief de Peelvenen – ongunstig is. Een onderzoek in opdracht van de provincie Noord-Brabant uit 2021 concludeert dat er sprake is van enig ecologisch herstel in de Peelvenen, maar dat de instandhoudingsdoelen nog buiten bereik zijn. Recente veldbezoeken (2019 en 2021) geven ook een beeld van enig herstel op onderdelen, maar ook dat er geen actief hoogveen meer aanwezig is in de Peelvenen. Op dit onderdeel kan worden gesproken over een verslechtering.

De voortgang van droge heide in de Peelvenen is onduidelijk. Bij de laatste vegetatiekartering in de Grootte Peel (2016) werd geconcludeerd dat het oppervlak daarvan is afgenomen. Maar ontwikkelingen daarna of in andere delen van de Peelvenen zijn niet in beeld.

De rekenkamer concludeert op grond van bovenstaande dat de meting van de realisatie van habitatdoelstellingen voor de Peelvenen te wensen overlaat en dat de gegevens die er zijn laten zien dat de realisatie van die doelstellingen in verschillende opzichten (algemeen en op specifieke onderdelen) in gevaar zijn.

Realisatie doelstellingen vogelsoorten in gevaar

Voor vogelsoorten zijn instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd voor de Peelvenen. Het gaat daarbij om de omvang en kwaliteit van het leefgebied en het aantal specifieke soorten broedvogels en niet-broedvogels. Voor metingen van vogelsoorten geldt een frequentie van éénmaal per 6 jaar, conform een leidraad voor provincies (zie paragraaf 4.1.2 RvB). Maar ook deze frequentie maakt het lastig een goed en actueel beeld te hebben van de stand van zaken en trends. De meest recente data voor sommige niet-broedvogelsoorten waar instandhoudings-doelstellingen voor de Peelvenen van toepassing zijn, stammen uit 2014/2015. Voor niet-broedvogels is volgens het Natura 2000-beheerplan voor de Peelvenen jaarlijkse monitoring gewenst. In de praktijk blijkt dit echter niet te gebeuren.

Rekening houdend met bovenstaande beperkingen in termen van actualiteit en volledigheid, geldt dat er voor sommige soorten vooruitgang in het aantal is te zien in de Peelvenen, maar voor sommige ook achteruitgang. De populatie broedvogels is in gevaar bij twee van de vijf soorten in de Grootte Peel (laatste meting 2016) en bij twee van de vier soorten in Deurnsche Peel/Mariapeel (meting 2018). Populatie niet-broedvogels is in gevaar of onzeker bij drie van de vier soorten in de Grootte Peel (laatste waarnemingen 2019/2020) en onzeker bij een van de drie soorten in Deurnsche Peel/Mariapeel (laatste meting 2014/2015).

Op grond van bovenstaande concludeert de rekenkamer dat ook met betrekking tot de instandhouding van vogelsoorten in de Peelvenen de realisatie van doelstellingen in gevaar is.

Informatievoorziening aan PS beperkt

PS van Limburg en Noord-Brabant krijgen weinig of geen informatie over de mate van realisatie van doelstellingen voor de Peelvenen (zie paragraaf 5.2.2 RvB). Dit geldt zowel voor de reguliere planning & control c.q. sturing en verantwoordingsdocumenten, als ook voor andere documenten aan PS. Ze worden met andere woorden maar beperkt geïnformeerd over de voortgang en resultaten van het natuurbeleid in een concreet gebied als de Peelvenen. Als informatie wordt gegeven is dat vaak zeer op hoofdlijnen of procesmatig. De meeste informatie heeft betrekking op alle Natura 2000-gebieden en beleid voor natuur en aanpalende beleidsterreinen voor de provincie als geheel.

2.2.2 Randvoorwaarden Peelvenen nog onvoldoende op orde

Belangrijk voor de natuurkwaliteit van de Peelvenen op lange termijn zijn een aantal randvoorwaarden (zie paragraaf 4.2 RvB): natuurareaal (oppervlakte grond bestemd voor natuur), waterbeheer (peil en kwaliteit) en stikstof (depositie). Het onvoldoende op orde brengen van de genoemde randvoorwaarden in de Peelvenen en de randzones daaromheen, ondermijnt de effectiviteit en doelmatigheid van maatregelen binnen de Peelvenen. Natuurorganisaties besteden ook veel aandacht aan het provinciaal beleid ten aanzien van de genoemde randvoorwaarden en kiezen waar nodig voor juridische procedures als deze randvoorwaarden niet op orde zijn. Dit raakt de rechtmatigheid van beleid, in de zin dat het in die procedures gaat over het al dan niet naleven van juridische kaders voor natuurbescherming op Europees en landelijk niveau.

Uitbreiding natuurareaal vergt extra impuls

Uitbreiding van het natuurareaal door de aankoop van gronden in de randzones van de Peelvenen, creëert een buffer die de Peelvenen minder gevoelig maakt voor de mogelijk schadelijke gevolgen van economische activiteit. Ook de robuustheid van de Peelvenen kan erdoor worden vergroot. Daarmee vergroot de uitbreiding van natuurareaal in de randzones de kans dat de doelstellingen omtrent habitat en vogelsoorten kunnen worden gerealiseerd.

Het areaal natuur van de Peelvenen is aan de Brabantse kant afgelopen periode flink toegenomen door het omzetten van (landbouw)grond in natuur (zie paragraaf 4.2.1 RvB). Noord-Brabant heeft de ambities hoog gesteld, ondanks de context van een terugval van middelen vanuit de rijksoverheid. Met de hoge ambitie heeft Brabant het zichzelf niet makkelijk gemaakt: er is nog sprake van een flinke verwervingsopgave ten opzichte van de doelstellingen van de provincie. In een recente evaluatie van het Brabants natuurbeleid is geconcludeerd dat een dwingender instrumentarium onvermijdelijk is om de doelstellingen omtrent uitbreiding van het natuurareaal in de provincie Noord-Brabant tijdig (in 2027) te realiseren.

Limburg heeft in lijn met het landelijke beleid de ambities voor omzetting naar natuur flink teruggebracht, waardoor de bufferzone aan de Limburgse zijde van de Peelvenen beperkter is gebleven.

Waterbeheer nog niet voldoende

Goed waterbeheer is topprioriteit voor de Peelvenen. Veel maatregelen die afgelopen periode zijn genomen en nu nog worden genomen door de provincies Noord-Brabant en Limburg in de Peelvenen zijn gericht op het vernatten van de Peel. Hydrologische maatregelen in de afgelopen jaren hebben gezorgd voor een verbetering

van omstandigheden voor het behoud van veen, maar voldoende is het nog niet, zeker niet voor herstellend en actief hoogveen (zie paragraaf 4.2.2 RvB). In een studie uit 2021 blijkt dat ondanks veranderingen in grondwaterstanden de Peelvenen nog sterk verdroogd zijn en grondwaterfluctuaties in zowel de Grootte Peel als de Deurnsche Peel en Mariapeel nog niet voldoen aan de eisen voor actief en herstellend hoogveen. Vooral in de zomer zakt het water te ver onder de norm.

Een extra uitdaging voor waterbeheer vormen klimatologische veranderingen, waarvan de invloed nog niet is meegenomen in (evaluatie van) beleid. Een andere uitdaging betreft het voorkomen van overlast voor de omgeving variërend van te natte condities voor landbouw tot overlast van muggen voor omwonenden.

Bovenstaande ontwikkelingen betreffen het zorgen voor voldoende de waterkwantiteit. Voor waterkwaliteit concludeert de rekenkamer op basis van het uitgevoerde onderzoek dat deze voor een groot deel van het gebied nog onvoldoende is (Mariapeel) of niet inzichtelijk (Noord-Brabantse deel Peelvenen).

Stikstofdepositie ver boven de norm

Een andere prioriteit voor het behoud van de Peelvenen betreft het reduceren van de depositie van stikstof. Een hoge depositie van stikstof frustreert de ontwikkeling van actief en herstellend hoogveen. De Peelvenen behoren op dit moment tot de natuurgebieden in Nederland met de hoogste overschrijding van de stikstofdepositie in Nederland en de urgentie op reductie daarvan is zeer hoog (zie paragraaf 4.2.3 RvB). De landbouw draagt in de Peelvenen het meeste (bijna 50%) bij aan de stikstofdepositie. Daarnaast is bijna 40% van de depositie uit het buitenland afkomstig. Van de binnenlandse bronnen is zo'n 80% afkomstig van de landbouw.

Gemeten ammoniakconcentraties in de Peelvenen laten de laatste 15 jaren geen afnemende trend zien, ondanks eerdere maatregelen en gestelde doelen. De verwachting is dat de stikstofdepositie in 2030 nog steeds meer dan 2x zo hoog zal zijn als noodzakelijk voor duurzaam herstel van hoogveen (Kritische Depositie Waarde, KDW). Lokale, effectgerichte maatregelen, zoals begrazen, maaien en plaggen binnen de Peelvenen, kunnen een te hoge stikstofdepositie niet voldoende compenseren. Het realiseren van actief levend hoogveen, het uiteindelijke doel zoals geformuleerd in de Natura 2000-Habitatrichtlijn voor de Peelvenen, lukt niet met de huidige stikstofemissies en daarop gerichte technische maatregelen (zie paragraaf 2.6 rapport van bevindingen).

2.2.3 Verbetermogelijkheden binnen Europese en landelijke kaders

Ruimte voor provinciaal beleid

Voor de realisatie van Natura 2000-doelstellingen zijn provincies in belangrijke mate afhankelijk van Europese en landelijke kaders. De hiervoor genoemde Habitat- en Vogelrichtlijnen zijn belangrijk, het landelijk aanwijzingsbesluit en de financiële middelen die de rijksoverheid beschikbaar stelt voor uitvoering van het natuurbeleid. Provincies hebben daarop maar beperkte invloed, al kunnen ze met de landelijke en Europese overheden afstemming zoeken over beleid, maatregelen en financiering. Daarnaast geldt dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de provincies met betrekking tot de uitvoering van het natuurbeleid de afgelopen decennia zijn toegenomen (zie paragraaf 3.1.1 RvB). Het instrumentarium om deze rol uit te kunnen voeren is geleidelijk van het rijk naar de provincies overgedragen. Dit omvat de rol van de provincies als vergunningverlener inzake de Wet Natuurbescherming), subsidieverlener (via het Subsidiestelsel Natuur en

Landschap) en hoofdverantwoordelijke voor het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden (waaronder dus de Peelvenen).

Als het gaat om financiële middelen, hebben provincies sinds 2010 te maken gehad met sterke wisselingen in de bijdragen van de rijksoverheid, met per saldo een flinke bezuiniging (zie paragraaf 3.1.2 RvB). Provincies hebben echter de mogelijkheid dit te compenseren met eigen bijdragen voor natuurbeleid. De provincie Noord-Brabant heeft dat in de praktijk meer gedaan dan de provincie Limburg.

Bij elkaar genomen ziet de rekenkamer voldoende ruimte voor de provincies om de realisatie van natuurdoelstellingen in de eigen Natura 2000 gebieden te beïnvloeden. In het verlengde van de conclusies in voorgaande paragrafen, ziet de rekenkamer voor de Peelvenen vooral verbetermogelijkheden met betrekking tot de monitoring en evaluatie en het voeren van regie op randvoorwaardelijk beleid.

Verbetering monitoring en evaluatie

In en om de Peelvenen worden veel metingen gedaan en data verzameld. Dit wordt uitgevoerd door verschillende partijen (Staatsbosbeheer, waterschappen, externe bureaus, natuurorganisaties), in de meeste gevallen in opdracht van of op basis van afspraken met de provincies Noord-Brabant en Limburg. De frequentie daarvan varieert in de praktijk van wekelijks (waterpeil) tot een keer in de twaalf jaar (vegetatiekarteringen). De rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat het samenbrengen en vertalen van al deze data naar bestuurlijke informatie en kennis maar beperkt gebeurt. In voorgaande paragrafen over de realisatie van Natura 2000-doelstellingen zijn daar concrete voorbeelden van genoemd. Ook in de gevoerde gesprekken heeft de rekenkamer verschillende voorbeelden en antwoorden gehoord die duiden op beperkt (over)zicht op het gebruik van data, onduidelijkheid over de afstemming tussen partijen, onvoldoende analyse en bestuurlijke interpretatie. Noord-Brabant en Limburg hebben voldoende mogelijkheden en de verantwoordelijkheid om meer de regie te pakken in de monitoring en evaluatie van data die betrekking hebben op de Peelvenen. Dit is ook nodig om te kunnen zorgen voor de implementatie van maatregelen die het meest effectief en doelmatig zijn.

Regie op randvoorwaardelijk beleid

Provincies zijn bij uitstek de partij binnen het Nederlands openbaar bestuur die regie kunnen voeren over het ruimtelijk beleid. Zij dragen verantwoordelijkheden en hebben bevoegdheden op verschillende onderdelen van dat beleid en zijn ook in de positie om zorg te dragen voor voldoende samenhang tussen die onderdelen. Voor de Peelvenen is zoals eerder gezegd van belang het beleid dat betrekking heeft op natuurareaal, waterbeheer en stikstof. In lijn met de opmerkingen in de vorige paragraaf, ziet de rekenkamer verschillende verbetermogelijkheden. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen waar de provincies direct invloed op hebben ('control'), in samenwerking met andere partijen vorm aan kunnen geven ('influence') en waar ze bij andere partijen aandacht voor kunnen vragen ('concern').

Direct instrumentarium natuurareaal, water, stikstof

Provincies kunnen eigen middelen inzetten voor het aankopen van gronden voor natuur. De provincie Noord-Brabant heeft de afgelopen 10 jaar de nodige eigen middelen ingezet voor de aankoop van natuurareaal (zie

paragraaf 4.5.2 RvB). Daarmee heeft ze het wegvallen van rijksmiddelen deels zelf aangevuld. In Limburg heeft daar geen prioriteit op gelegen. Om te zorgen dat de natuurdoelstellingen in de Peelvenen daadwerkelijk worden gerealiseerd, kunnen zowel Limburg als Noord-Brabant nog volgende stappen zetten. Voor Limburg ligt het volgens de rekenkamer dan voor de hand meer prioriteit te leggen op de aankoop van gronden in de randzones van de Peelvenen, op een ambitieniveau dat vergelijkbaar is met Noord-Brabant. De extra middelen die recent door de rijksoverheid beschikbaar zijn gesteld en naar verwachting nog worden, kunnen daar aanvullend voor worden ingezet. Voor Noord-Brabant zijn er mogelijkheden en is er volgens een recent rapport ook de noodzaak een meer dwingend instrumentarium in te zetten om de doelstellingen omtrent natuurareaal te realiseren, waaronder de mogelijkheid tot onteigening. Noord-Brabant heeft daar al ervaring mee opgedaan in het project Leegveld (Deurnsche Peel).

Op het gebied van waterbeheer en stikstof hebben de provincies directe beïnvloedingsmogelijkheden in het vaststellen van omgevingswaarden en het vaststellen van beleid voor vergunningen op basis van de Waterwet en Wet natuurbescherming (zie paragraaf 3.3.3 RvB). Bij dit laatste horen keuzes omtrent vrijstellingen en het opleggen van restricties voor attentie- of bufferzones rond Natura 2000 gebieden. De vergunningen voor waterbeheer hebben betrekking op grondwateronttrekkingen. Regels omtrent stikstof hebben hun werking via vergunningen voor bedrijvigheid in de omgeving van de Peelvenen.

Samenwerking met andere partijen

Naast het inzetten van het directe instrumentarium, hebben de provincies de mogelijkheid overleg te voeren en afspraken te maken met andere partijen (zie paragraaf 3.3.2 RvB). Voor de uitvoering van maatregelen en om de Peelvenen zijn de betrokken Waterschappen (Waterschap Aa en Maas en Waterschap Limburg) en Staatsbosbeheer belangrijke partijen. Weliswaar hebben deze organisaties een eigen positie (Staatsbosbeheer als eigenaar, waterschappen als zelfstandige bestuurslaag), maar in de praktijk kunnen de provincies worden gezien als 'opdrachtgever' voor de maatregelen die in de Peelvenen worden genomen. Richting Staatsbosbeheer zijn de subsidies die de provincies verstrekken daar aanknopingspunt voor. In Noord-Brabant heeft de provincie voor het waterbeheer in de Peelvenen een bestuursovereenkomst gesloten met het waterschap Aa en Maas, in Limburg zijn er zogenaamde partnercontracten tussen de provincie en het Waterschap Peel en Maas (later Waterschap Limburg) gesloten.

Voor de maatregelen in de randzones zijn de daarin gelegen landbouwbedrijven en andere omwonenden belangrijke partijen. Op verschillende momenten en op verschillende manieren zijn en worden zij betrokken bij het vaststellen en uitvoeren van maatregelen. Voorbeelden zijn het opstellen van het beheerplan voor de Peelvenen en het overleg dat plaatsvindt in de Integrale Gebiedscommissie (IGC). In die commissie zijn meerdere belanghebbenden tegelijkertijd betrokken. Nadeel uit het oogpunt van interprovinciale afstemming is dat Limburg in 2007 heeft besloten uit de toenmalige Landinrichtingscommissie Peelvenen (voorloper van de IGC) te stappen. De laatste jaren zoekt de provincie Limburg weer toenadering in het kader van de Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) De Vitale Peel.

Andere partijen wachten niet alleen op initiatieven van de provincies, ze komen ook zelf met voorstellen. Een concreet voorbeeld is het bidboek "Niemand is Groter dan de Peel", een initiatief vanuit lokale partijen (zie

paragraaf 3.3.6.1 RvB). Dergelijke eigen initiatieven zijn positief te duiden vanuit betrokkenheid, maar vormen nog geen beleidsmatig kader zoals de provincies dat kunnen bieden. Op basis van de gevoerde gesprekken met enkele belangenorganisaties concludeert de rekenkamer dat dergelijke eigen initiatieven deels voortkomen uit een ervaren gebrek aan visie en regie vanuit de provincies.

Een belangrijke organisatie voor de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen die zeker ook moet worden genoemd is de Werkgroep Behoud de Peel (WBdP), die in 1978 is opgericht. Deze werkgroep heeft zich decennialang ingespannen voor natuurbehoud en ontwikkeling in de Peelvenen. Hun inzet varieert van het verrichten van werkzaamheden in het gebied tot het voeren van juridische procedures rond vergunningen. Daarbij blijkt de werkgroep voor PS van zowel Noord-Brabant als Limburg een belangrijke bron van informatie (zie paragraaf 5.2 RvB). Vooral door de inbreng van de WBdP is het dat de betekenis van provinciaal beleid voor een specifiek gebied als de Peelvenen duidelijk wordt (gemaakt) voor PS. Niet alleen in zienswijzen, ook in juridische procedures brengt de WBdP deze informatie in.

Naast afstemming van maatregelen voor de gehele Peelvenen, vindt ook afstemming plaats op projectniveau. Voorbeelden zijn de commissies die de provincies hebben ingesteld bij het LIFE+ project in de Deurnsche Peel en Mariapeel en een werkgroep bij het project Leegveld. Deze overlegorganen hebben geholpen meer draagvlak te krijgen voor maatregelen en zijn ook voor de toekomst belangrijk voor het kunnen realiseren van de natuurdoelstellingen in de Peelvenen.

Afstemming met de rijksoverheid urgent

Provincies hebben beperkte invloed op de afspraken die de rijksoverheid op Europees niveau maakt en op de nationale doorvertaling van Europees beleid. De Europese en landelijke kaders die gelden voor de Peelvenen beperken de afwegingsruimte voor de provincies Noord-Brabant en Limburg en zijn op onderdelen heel strikt (zie paragraaf 3.2.1). Dit neemt niet weg dan de provincies het gesprek met de rijksoverheid kunnen aangaan over de voortgang en realisatie van de bijbehorende doelstellingen. Daarbij kan het gaan om zowel inhoud als de inzet van financiële middelen. De rekenkamer concludeert op basis van het uitgevoerde onderzoek dat afstemming met het rijk ook urgent is: in en om de Peelvenen zijn niet alleen de Natura 2000-doelstellingen in gevaar, ook doelstellingen voor het Natuurnetwerk Nederland en de Kaderrichtlijn Water lopen in zowel Noord-Brabant als Limburg gevaar.

2.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS

- Voer als Noord-Brabant en Limburg meer regie op het samenbrengen en bestuurlijk interpreteren van data over de Peelvenen, om een scherper totaalbeeld te hebben over van de stand van zaken en trends. Informeer daarmee PS actief.
- Vul aan waar data over of duidelijke termijnen voor doelstellingen en randvoorwaarden nu nog ontbreken.
- Leg komende tijd nadruk op het realiseren van randvoorwaarden voor natuurbehoud en -herstel in de Peelvenen. Stem daarbij als Noord-Brabant en Limburg af over het prioriteren van maatregelen.

Aanbevelingen voor PS

- Vraag GS, voorafgaand aan het vaststellen van het nieuwe beheerplan voor de Peelvenen voor 2023 en verder, om een helder overzicht van de realisatie van instandhoudingsdoelstellingen en voortgang m.b.t. de belangrijkste randvoorwaarden (uitbreiding natuurareaal, optimalisering waterbeheer, vermindering stikstofdepositie).
- Bespreek met GS hoe op grond van de lessen van het ZRK-onderzoek voor de Peelvenen de informatie over de stand van zaken bij alle Natura 2000 gebieden met ingang van begroting 2023 kan worden aangescherpt.

3. Naar een eenduidig ruimtelijk kader voor de Peelvenen

Provincies zijn bij uitstek de regisseurs op het ruimtelijk domein, die ervoor kunnen zorgen dat er samenhang ontstaat in het ruimtelijk beleid en de vertaling daarvan naar concrete maatregelen. Om de natuurdoelstellingen voor de Peelvenen te realiseren, speelt beleid op het gebied van natuurareaal, water, stikstof en landbouw een belangrijke rol. Provincies hebben als taak ervoor te zorgen dat er voor deze beleidsterreinen een samenhangend kader ontstaat voor de uitvoering. Samenhang vraagt ook om duidelijkheid over prioritering en afweging wanneer sprake is van tegengestelde belangen.

3.1 Conclusies ruimtelijk kader

- Het beleidskader dat geldt voor Natura 2000 gebieden als de Peelvenen is gericht op het voorkomen van achteruitgang van habitat en vogelsoorten. Daarbij geldt voorrang voor natuurdoelstellingen en een verbod op achteruitgang. Aanpalend beleid dat geen rekening houdt met deze harde randvoorwaarden, leidt tot tegenstrijdigheid en uiteindelijke onzekerheid over de houdbaarheid van het ruimtelijk kader.
- In de praktijk blijkt het aanpalend beleid van zowel Limburg als Noord-Brabant dat het meeste effect heeft op de natuurkwaliteit van de Peelvenen onvoldoende restrictief om achteruitgang te voorkomen. Het huidige beleid van Limburg en Noord-Brabant op het gebied van wateronttrekkingen, stikstof en agrarische bedrijvigheid zijn onvoldoende verenigbaar met de realisatie van Natural 2000 doelstellingen. Dit beperkt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het natuurbeleid en brengt risico's met zich mee uit het oogpunt van rechtmatigheid. Dit laatste uit zich in verschillende juridische procedures.
- De provincies zullen eenduidige keuzes moeten maken in de afweging van ruimtelijke belangen in de randzones. Hier ligt een belangrijke kaderstellende taak voor PS. De belangrijkste keuze betreft de afweging van natuurbelangen versus economische belangen. Dit vraagt om een politieke afweging.

3.2 Onderbouwing conclusies op grond van bevindingen

3.2.1 Beperkte rek en ruimte in Natura 2000 doelstellingen

Beperkte afwegingsruimte voor provincies

Bij het zorgen voor een eenduidig ruimtelijk kader voor de Peelvenen, is het van belang goed zicht te hebben op de afwegingsruimte die er is met betrekking tot natuurdoelstellingen. Voor Natura 2000-gebieden als de Peelvenen is de huidige afwegingsruimte voor provincies beperkt (zie paragraaf 2.4 RvB). Wat heel duidelijk vastgelegd is in het Europees kader, is dat ecologische kenmerken en overwegingen voorrang hebben boven andere maatschappelijke doelstellingen in het beleid voor Natura 2000 gebieden. Er is geen afwegingsruimte bij de keuze welke habitattypen en soorten beschermd dienen te worden binnen de Peelvenen. Het voorkomen van achteruitgang is een harde ondergrens. Alleen op grond van duidelijke criteria en onder stringente voorwaarden kan daarvan worden afgeweken. Deze criteria en voorwaarden zijn terug te vinden in artikel 6 van de Habitatrictlijn (zie paragraaf 2.3.4 RvB).

Onzekerheid en juridische risico's bij negeren harde ondergrens

Over Natura 2000-gebieden en de 'rek en ruimte' voor doelstellingen in die gebieden, is in Nederland in het verleden al meermalen gediscussieerd. Uit de beleidsanalyses die ten behoeve van die discussies zijn uitgevoerd, blijkt echter dat de opties voor meer rek en ruimte beperkt zijn. De Habitattoets met verbod op verslechtering is een streng sectoraal kader van het hoogste wettelijke niveau (EU), waarbij interpretatieruimte praktisch afwezig is. Deze toets is letterlijk overgenomen in de relevante wetgeving op nationaal niveau (Wnb) en erg bepalend (restrictief) voor de beleidsruimte bij integrale afwegingen inzake functiecombinaties in het buitengebied.

Bovenstaande randvoorwaarden bepalen de grenzen waar wel en geen afweging op mogelijk is en dus ook waar het zoeken naar consensus wel of niet houdbaar is op lange termijn. Beleidskeuzes die geen rekening houden met de verbodsbepaling uit de Habitatrictlijn, leiden tot onzekerheid en het risico op juridische procedures. Daarbij geldt dat Europees en nationaal beleid de tendens vertonen steeds scherpere grenzen te hanteren als het gaat om milieubescherming (waaronder biodiversiteit) en de realisatie van klimaatdoelen.

3.2.2 Onvoldoende restrictief aanpalend beleid in de praktijk

Voor het kunnen realiseren van de natuurdoelstellingen in de Peelvenen, is het provinciaal beleid op de volgende terreinen van belang:

- Grondwateronttrekkingen en vergunningen daarvoor
- Stikstofbeleid en -vergunningen
- Het toestaan van agrarische bedrijvigheid

Op bovenstaande drie beleidsterreinen kennen zowel Noord-Brabant als Limburg restricties die gelden voor de gehele provincie. Daarnaast zijn in het beheerplan voor de Peelvenen restricties op deze terreinen voor specifieke dat gebied opgenomen. In de praktijk blijken de genoemde restricties echter onvoldoende zeker om achteruitgang van natuur te voorkomen (zie paragraaf 4.2 RvB). Daarmee is dat beleid niet verenigbaar met de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen. Dit levert risico's op voor de rechtmatigheid van beleid, wat tot uitdrukking komt in juridische procedures die zijn gevoerd en nog lopen. Ook voor de effectiviteit en doelmatigheid van beleid vormt de tegenstrijdigheid van beleid een risico, omdat het kan leiden tot maatregelen en investeringen die mogelijk stopgezet of ongedaan moeten worden gemaakt.

Grondwateronttrekking

Voor grondwateronttrekkingen geldt dat in Noord-Brabant en Limburg vrijstellingen van vergunningen zijn toegekend. Deze zijn ook opgenomen in het beheerplan voor de Peelvenen. De provincies hebben besloten tot deze vrijstellingen op basis van onderzoek in het verleden of aannames over de invloed op de waterstanden in de Peelvenen. Dat eerder onderzoek of die aannames blijken nu in de praktijk onvoldoende onderbouwd of te optimistisch te zijn. In lijn hiermee heeft de Werkgroep Behoud de Peel een rechtszaak aangespannen tegen de provincies Noord-Brabant en Limburg over de vergunningsvrijstellingen van agrarische grondwateronttrekkingen. In 2018 heeft de rechtbank de vrijstelling van de vergunningsplicht voor het gebruik van beregeningsputten

vernietigd. De Raad van State heeft dit vonnis in 2021 bevestigd. Nader onderzoek (second opinion) dat in 2021 is gedaan door een extern bureau bevestigt dat de grondwateronttrekkingen in de randzones van de Peelvenen een negatieve invloed hebben op de waterstanden in de Peelvenen. Daarmee is het volgens de rekenkamer onontkomenlijk geworden dat de provincies Noord-Brabant en Limburg hun beleid en de verlening van vergunningen voor grondwateronttrekkingen aanpassen. De provincies bereiden op dit moment aanpassing van het beleid en de vrijstelling van vergunningen voor. Voor de Peelvenen moet dit resulteren in een aanpassing van het onderdeel in het beheerplan dat hierover gaat. Naar verwachting nemen de Noord-Brabant en Limburg hierover in het voorjaar van 2022 een besluit. Dit zal grote gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van agrarische bedrijven.

Stikstofbeleid en -vergunningen

Het beleid van de provincies Noord-Brabant en Limburg is erop gericht dat stikstofdepositie in Natura 2000 gebieden niet mag toenemen. Ook met de Wet stikstofreductie en natuurherstel zijn alle activiteiten die kunnen leiden tot een (zij het minimale) verhoging van de stikstofdepositie in overbelaste Natura 2000-gebieden vergunning plichtig. Om een vergunning te verkrijgen moet worden onderbouwd dat extra uitgestoten stikstof geen significant nadelig effect heeft op de natuurkwaliteit in Natura 2000-gebieden. Op twee punten is het stikstofbeleid van Noord-Brabant en Limburg tegenstrijdig met het beleid gericht op de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen:

1. Beide provincies vertrouwen sterk op technische maatregelen zoals emissiearme stallen, die vooralsnog een onvoldoende onderbouwde bijdrage leveren aan de beperking van stikstofdepositie;
2. Voorkomen van meer stikstofdepositie is onvoldoende voor behoud en herstel van het hoogveen in de Peelvenen.

Met betrekking tot het eerste bovenstaande punt is relevant dat recent vergunningen voor uitbreidingen van veehouderijen in Friesland en Utrecht door de rechtbank zijn vernietigd. De rechtbank heeft geoordeeld dat eerst onderzocht moet worden wat de werkelijke effecten zijn en daarmee wat de gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn. Tot die tijd staat niet vast of de uitbreiding van de veehouderijen juridisch mogelijk is. De provincies hebben gezamenlijk beroep aangetekend tegen de uitspraken, maar duidelijk is dat de onderbouwing van de effecten van technische maatregelen beter moet.

Met betrekking tot het tweede bovenstaande punt is relevant dat de rechter niet meer alleen kijkt naar het beperken van stikstofemissie voor nieuwe vergunningen, maar ook naar het mogelijk intrekken van vergunningen uit het verleden. In januari 2021 heeft de Raad van State zich uitgesproken over een mogelijke intrekking van vergunningen van bedrijven die een (mogelijke) negatieve invloed hebben op de beschermde natuur.¹ De provincie Noord-Brabant had een verzoek tot intrekking van de vergunning van een bedrijf met een aanzienlijke stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Kampina & Oisterwijkse vennen afgewezen. De bestuursrechter oordeelde echter dat de afwijzing onvoldoende gemotiveerd was. Als een verslechtering van de natuur in het Natura 2000-gebied dreigt, dan moeten er door het bevoegd gezag passende maatregelen worden genomen om deze verslechtering te voorkomen.

¹ Raad van State. ECLI:NL:RVS:2021:71. 20-01-2021.

Bovenstaande ontwikkelingen laten zien dat zich richten op het beperken van de groei van stikstofemissie juridisch gezien steeds minder houdbaar is. Bij onvoldoende informatie over de effecten van bestaande emissies, zal de focus zich richten op overschrijdingen van de KDW. Zoals eerder aangegeven behoren de Peelvenen tot de gebieden met de hoogste overschrijdingen in Nederland.

Voorwaarden voor agrarische bedrijvigheid in de randzones

Noord-Brabant en Limburg waren tijdens de Reconstructie de enige provincies, waar in de extensiveringsgebieden ongebruikte, planologische rechten van (intensieve) veehouderijbedrijven werden gerespecteerd. Binnen die grenzen konden zij nog uitbreiden, met als risico toenemende druk op nabijgelegen natuurgebieden. In 2014 heeft Noord-Brabant beperkingen ingevoerd voor de intensieve veehouderij in de (voormalige) extensiveringsgebieden, waardoor er geen of bij uitzondering nog uitbreidingsmogelijkheden zijn. Het beleid van Limburg is ongewijzigd gebleven.

Beleid dat uitbreiding toestaat, staat op gespannen voet met het verbeteren van de randvoorwaarden voor het kunnen realiseren van de Natura 2000 doelstellingen in de Peelvenen. Los van de juridische kwetsbaarheid die dat oplevert, heeft deze tegenstrijdigheid ook als risico dat investeringen die in het verleden of nu nog worden gedaan deels of geheel ongedaan moeten worden gemaakt. Het gaat dan om investeringen van de bedrijven zelf, maar ook de financiële ondersteuning die de provincies hebben geboden en nog bieden om activiteiten door te zetten of uit te breiden. Dit leidt op lange termijn tot maatschappelijk gezien ondoelmatig beleid: eerst wordt uitbreiding toegestaan en ondersteund met publieke middelen, later moeten dit weer ongedaan worden gemaakt en zijn publieke middelen nodig om de kosten daarvan op te vangen.

3.2.3 Duidelijke keuzes in afweging van belangen nodig

Prioritering van belangen in de randzones van de Peelvenen

De belangrijkste keuze voor de realisatie van Natura 2000-doelstellingen in de Peelvenen is welke belangen voorrang krijgen in de randzones. Daarvoor bestaan twee hoofdroutes:

1. Route A: Voorrang geven aan natuurbelangen
2. Route B: Voorrang geven aan economische belangen

Route A is het meest in lijn met het Europese kader, met als aanvulling dat nu meer nadrukkelijk wordt gekeken naar het aanpalend beleid voor de randzones. Zoals besproken in voorgaande paragraaf, gaat het dan om het beleid voor waterbeheer, stikstof en agrarische bedrijvigheid. Bij route A kiezen de provincies Noord-Brabant en Limburg er voor meer restrictief beleid op deze terreinen vast te stellen en uit te voeren. Concreet impliceert dit dat de randvoorwaarden die nodig zijn voor behoud en herstel van de natuur in de Peelvenen als norm en uitgangspunt voor beleid worden genomen. Nog concreter gaat het dan om het verder verbeteren van de hydrologische omstandigheden (hoger en meer stabiel waterpeil) in en om de Peelvenen, het fors terugdringen van de stikstofemissies in de directe omgeving en beperken van agrarische bedrijvigheid die op beide aspecten (water en stikstof) negatieve gevolgen heeft. Provincies kunnen dit realiseren door hun vergunningen in lijn te brengen met het meer restrictieve beleid. Ze hebben dus directe beïnvloedingsmogelijkheden om route A invulling te geven.

Het is duidelijk dat route A niet zonder nadelen is. Het betekent het breken met beleid dat zowel in Limburg als Noord-Brabant in de praktijk gericht is geweest op het zoveel mogelijk instandhouden van bestaande (agrarische) bedrijvigheid in de randzones en uitgaan van vrijwilligheid van de betrokken bedrijven. Het breken met dit beleid is ingrijpend en kan niet rekenen op draagvlak bij (een deel van) deze bedrijven. Dit impliceert dat het verkrijgen van medewerking moeizaam kan verlopen en/of met hoge (compensatie-)kosten gepaard zal gaan.

Hier staat echter tegenover dat het rijksbeleid en de beschikbare rijksmiddelen het momentum bieden om hervorming van bedrijfsactiviteiten in de randzones van de Peelvenen nu door te zetten. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van landelijke regelingen die recent al tot uitvoering zijn gekomen (Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden) en naar verwachting binnenkort nog tot uitbreiding of aanvulling zullen komen (Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties, NOVI gelden, Klimaatfonds, stikstofonds). Op grond van de gevoerde gesprekken concludeert de rekenkamer dat bij een belangrijk deel van de betrokken agrarische bedrijven de bereidheid tot hervorming bestaat. Dat hoeft volgens de rekenkamer ook niet per se beëindiging van alle activiteit te betekenen, als maar wordt voldaan aan de noodzakelijke randvoorwaarden. Uit het oogpunt van leefbaarheid van het platteland kan het ook wenselijk zijn dergelijke activiteit (deels) te behouden.

Route B is ook een mogelijkheid, als politiek de voorkeur is om de economische belangen in de randzones van de Peelvenen voorrang te geven. Een dergelijke keuze kan ingegeven zijn door de blijvend gebrekkige staat van de Peelvenen, ondanks de uitgebreide maatregelen die afgelopen decennia zijn genomen. Enkele randvoorwaarden, zoals voldoen aan een veel lager niveau aan stikstofemissies, zijn op korte en middellange termijn ook erg moeilijk realiseerbaar. Voordeel op korte termijn is dat gestopt kan worden met kostbare uitgaven voor natuurmaatregelen en bestaande bedrijvigheid kan worden behouden of zelfs uitgebreid.

De nadelen van route B zijn ook evident: bijzondere natuur gaat verloren, wat op lange termijn negatieve gevolgen heeft voor de leefbaarheid. Investerings die al zijn gedaan, gaan alsnog verloren. Belangrijkste nadeel van route B is echter dat het in strijd is met Europese en landelijk natuurbeleid en het momentum voor hervorming dat er nu is onbenut laat. Feitelijk wordt in route B afstand genomen van Europese richtlijnen en daarop gebaseerd nationaal beleid. Zolang deze nog gelden, zal route B zeker op korte termijn eerder leiden tot meer juridische procedures dan succesvolle aanpassing van het beleid.

Hoewel subvarianten van route A en B denkbaar zijn, concludeert de rekenkamer op basis van het uitgevoerde onderzoek dat het voortzetten van beleid dat natuurbelangen en economische belangen evenveel aandacht probeert te geven, niet toekomstbestendig is. Het evenwicht dat de provincies Noord-Brabant en Limburg hebben proberen te bereiken in een tijdsbestek van meerder decennia, is anno 2022 uitgemond in een patstelling. Dit is zichtbaar in de herhaling van zetten. Uiteindelijk worden met dit beleid noch natuurdoelstellingen gerealiseerd, noch biedt het een zeker toekomstperspectief voor bedrijven en omwonenden in de randzones van de Peelvenen.

Belangrijke rol voor kaderstelling door PS

Voor een specifiek Natura 2000-gebied als de Peelvenen hebben PS maar een beperkte directe rol. De kaderstellende rol voor de uitvoering van concrete maatregelen ligt met name bij GS (zie paragraaf 5.1.1 RvB). GS stellen de te behalen doelstellingen en maatregelen vast in het beheerplan. Voor de Peelvenen is de provincie Noord-Brabant daarbij voortouwnemer. In de praktijk zijn PS alleen betrokken geweest bij het vaststellen van enkele inpassingsplannen rond concrete projecten in de Peelvenen.

Waar PS wel mogelijkheden hebben en hun kaderstellende rol meer tot uitdrukking komt, is het vaststellen van de kaders voor natuur en aanpalende beleidsterreinen voor de gehele provincie (zie paragraaf 5.1.2 RvB). Voor de Peelvenen zijn van bijzonder belang de kaders die de provincie stelt voor natuur, grondaankopen, waterbeheer, stikstof en agrarische bedrijvigheid. Op het moment van vaststellen van deze kaders hebben PS mogelijk niet de gevolgen voor een specifiek gebied als de Peelvenen voor ogen. De Peelvenen zouden volgens de rekenkamer wel kunnen dienen als 'toetssteen' voor provinciaal beleid op de eerdergenoemde gebieden. De Peelvenen hebben in verschillende opzichten een bijzondere status (NOVI-gebied, Gebiedsgerichte Aanpak), die een dergelijke toetsing aan de voorkant rechtvaardigen. Anders blijft PS afhankelijk van de inbreng van organisaties als de Werkgroep Behoud de Peel om te weten hoe na vaststelling van de kaders de uitwerking in de praktijk is.

2.2 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen aan GS:

- Stel als Noord-Brabant en Limburg een eenduidig ruimtelijk kader op voor de Peel, waarin samenhang en prioritering van beleidsdoelstellingen rond natuur, landbouw, water en stikstof is aangebracht. Houdt daarbij voldoende rekening met de harde randvoorwaarden die gelden voor Natura 2000 gebieden.
- Benut het momentum dat er is moeilijke keuzes te maken in het ruimtegebruik rond de Peelvenen, vanwege nieuwe landelijke regelingen en voldoende draagvlak bij betrokken partijen.
- Bezie in hoeverre de uitwerking voor de Peel gevolgen heeft voor het ruimtelijk kader voor de gehele provincie, zoals vastgelegd in de Omgevingsvisies van beide provincies.

Aanbevelingen aan PS:

- Ga als PS het debat aan met GS over de afweging van belangen bij de Peelvenen, die moeten leiden tot een meer eenduidig ruimtelijk beleidskader. Benut daarbij de uitkomsten van het ZRK-rapport, met erkenning van wat wel en niet verenigbaar is.
- Stel in 2022, voorafgaand aan het aflopen van het huidige beheerplan voor de Peelvenen, een door GS opgesteld ruimtelijk kader voor de Peel vast. Trek hierbij als Noord-Brabant en Limburg gelijk op.
- Bespreek met GS de betekenis van dit kader voor het ruimtelijk kader dat geldt voor de gehele provincie.

4. Concretisering van de gebiedsgerichte aanpak

De provincies Noord-Brabant en Limburg hebben het concept van de gebiedsgerichte aanpak in hun beleid omarmd, zowel in algemene zin als specifiek voor de Peelvenen (GGA Vitale Peel). Dit sluit aan bij de landelijke tendens om deze aanpak te zien als manier om urgente vraagstukken aan te pakken en te zorgen voor meer eenduidigheid in het ruimtegebruik in een specifiek gebied.

4.1 Conclusies gebiedsgerichte aanpak

- Een effectieve en doelmatige gebiedsgerichte aanpak vraagt om goede informatie en kennis over de Peelvenen en omgeving. Naast hiaten in de informatie en kennis over de Peelvenen zelf is ook de informatie en kennis over de randzones nog te beperkt om op basis daarvan effectieve en efficiënte beleidskeuzes te kunnen maken.
- In 2022 moeten aanpassingen worden gedaan aan het huidige beheerplan voor de Peelvenen op het onderdeel grondwateronttrekkingen. Eind 2022 loopt ook de looptijd van het hele beheerplan af en moet er een nieuw plan worden opgesteld. Het opstellen van het nieuwe beheerplan voor de Peelvenen kan goed dienen als uitgangspunt voor het maken van keuzes in ruimtegebruik in de gehele Peel.
- Er was en is veel geld beschikbaar voor natuurontwikkeling, -beheer en -behoud in en om de Peelvenen, afkomstig van de EU, rijksoverheid, de provincies en waterschappen. Een compleet overzicht daarvan is echter moeilijk te maken. Op grond van middelen die specifiek voor de Peelvenen zijn bestemd ('gelabeld') is wel duidelijk dat het gaat om omvangrijke budgetten. De variëteit aan geldstromen maakt het voor de uitvoerders van maatregelen lastig geldstromen gebundeld in te zetten en te verantwoorden.
- De maatregelen die in de Peel worden genomen, roepen bij omwonende burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties vragen op over de koers, doelen en effecten. Naar het oordeel van de rekenkamer hangt dit samen – naast het eerdergenoemde ontbreken van een eenduidig ruimtelijk kader – met communicatie over het waarom van maatregelen in en het eindperspectief voor het gebied als geheel. In de afstemming van maatregelen met belangenorganisaties en belanghebbende burgers en bedrijven zijn Limburg en Noord-Brabant na de decentralisatie eigen wegen gegaan. Recent is er weer meer toenadering in het kader van de GGA Vitale Peel, maar dat vergt nog concrete stappen.

4.2 Onderbouwing conclusies op grond van bevindingen

4.2.1 Gebiedsgerichte dataverzameling en -verwerking

Uitbreiding van gebiedsgerichte informatie is van belang voor kosteneffectieve kwaliteitsverbetering van de natuur (zie paragraaf 3.2.3.5 RvB). Gebiedsgerichte informatie kan helpen bij prioriteringskeuzes en een efficiëntere afstemming tussen verschillende beleidsterreinen op gebiedsniveau. Op dit moment ontbreekt het aan een samenhangend geheel van gebiedsgerichte informatie over de Peelvenen en omgeving. Voor informatie over de Peelvenen zelf, is hiervoor al geconcludeerd dat de monitoring en evaluatie van gegevens onvoldoende samenhang vertoont, onvoldoende is doorvertaald naar bestuurlijke informatie en op onderdelen hiaten vertoont.

Naast een beter zicht op de stand van zaken en ontwikkelingen in de Peelvenen zelf, is het van belang een goed totaalbeeld te hebben van het ruimtegebruik in de omgeving. Op grond van het uitgevoerde onderzoek concludeert de rekenkamer dat er over de randzones van de Peelvenen wel veel (detail-) informatie op onderdelen is, maar het nog ontbreekt aan een compleet totaalbeeld in relatie tot natuurdoelstellingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie over het bestaande type bedrijvigheid in de randzones en het toekomstperspectief van deze bedrijven. Daar zijn en worden nu onderzoeken naar gedaan, zoals onderzoeken naar het water- en bodemsysteem, benodigde veranderingen van grondbezit, welke natuurversterkende bedrijven mogelijk zijn in de randzones. Voor het effectief en doelmatig realiseren van de natuurdoelstellingen in de Peelvenen is het urgent dat deze onderzoeken worden afgerond en doorvertaald naar hun bestuurlijke betekenis. Op het moment dat de informatie over de Peelvenen en omgeving voldoende op orde is, is optimalisatie van beleid en daaraan gekoppelde maatregelen veel beter mogelijk.

4.2.2 Het beheerplan voor de Peelvenen als vertrekpunt voor de toekomst

Beheerplan als kader voor concrete maatregelen

Voor Natura 2000-gebieden is het beheerplan een belangrijk ruimtelijk kader. Daarin worden de doelen voor natuurbehoud en -ontwikkeling uitgewerkt en vertaald in te nemen maatregelen (zie paragraaf 3.2 RvB). De provincies Noord-Brabant en Limburg hebben de hoofdverantwoordelijkheid voor het beheerplan voor de Peelvenen. Noord-Brabant is van de twee provincies de zogenaamde voortouwnemer. In het huidige beheerplan voor de Peelvenen, dat een looptijd heeft van 2017 tot en met 2022, zijn de maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd, en zijn de noodzakelijke maatregelen bepaald. Bij het opstellen van het beheerplan zijn sociale en economische aspecten meegewogen, met als randvoorwaarde dat het resultaat op natuurgebied (behoud of verbetering/uitbreiding) moet worden behaald.

Beheerplan en Gebiedsgerichte aanpak

Een gebiedsgerichte aanpak moet uiteindelijk zijn beslag krijgen in ruimtelijke plannen voor de Peelvenen en het gebied daaromheen. Een concreet en goed vertrekpunt daarvoor is het beheerplan, dat in de loop van 2022 moet worden geactualiseerd en voor de toekomst opnieuw moet worden vastgesteld. Naast het vereiste dat het beheerplan inhoudelijk rekening houdt met andere functies en doelstellingen, wordt bij de totstandkoming ook overleg gevoerd met alle belanghebbenden. Dit is zelfs verplicht, waardoor is gewaarborgd dat belanghebbenden hun belangen kunnen inbrengen en kan er gewerkt worden aan draagvlak voor de instandhoudingsmaatregelen.

Bij het opstellen van het nieuwe beheerplan voor de Peelvenen, kan goed gebruik worden gemaakt van het bidboek "Niemand is Groter dan de Peel". Dit is tot stand gekomen als een initiatief vanuit lokale partijen, die daarmee hun behoefte aan een duidelijkere toekomstvisie kenbaar maken. Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met betrokkenen blijkt ook dat er grote behoefte is aan een duidelijkere toekomstvisie voor de Peelvenen en de randzone daaromheen. Het bidboek heeft (nog) niet de kaderstellende functie zoals de provincies die kunnen creëren met een integraal ruimtelijk kader en bijbehorend beheerplan.

Als een nieuw beheerplan voor de Peelvenen is opgesteld, is er een goede basis om van daaruit de doorvertaling te maken naar andere plannen voor de Peelvenen en omgeving. Dat geldt bijvoorbeeld voor een gebiedsgericht plan voor stikstofreductie in de Peelvenen, dat er op dit moment nog niet is. Daarnaast kan er een doorvertaling vinden naar Provinciale Inpassingsplannen (PIP's). In deze plannen worden de inrichtingskeuzes voor specifieke projecten en gebieden vastgelegd. Recent is dat onder andere gebeurd bij het voor de Peelvenen belangrijke project Leegveld. In dat project is (o.a.) ook de mogelijkheid tot het inzetten van een dwingender instrumentarium (onteigening) opgenomen in het PIP. Dat is voor het eerst bij natuurherstelprojecten in de Peelvenen. Voor soortgelijke projecten in de toekomst moet dat nog zijn beslag krijgen.

4.2.3 Geldstromen voor Peelvenen gefragmenteerd

De geldstromen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van maatregelen in en om de Peelvenen zijn divers en niet eenvoudig te vertalen tot een totaalbeeld (zie paragraaf 4.5 RvB). Duidelijk is dat middelen van de rijksoverheid in algemene zin het belangrijkste waren en zijn voor de Peelvenen. Voor de decentralisatie vanaf 2011 gingen deze middelen rechtstreeks naar partijen in de uitvoering als Staatsbosbeheer en anderen. Daarna lopen deze via de provincies, maar daarbij is op voorhand niet altijd gespecificeerd voor welk Natura 2000 gebied de middelen moeten worden ingezet. Provincies kunnen daar eigen keuzes in maken, waarbij zij naast de rijksmiddelen ook eigen middelen inzetten (met name Noord-Brabant voor de Peelvenen). Voor specifieke projecten en maatregelen binnen de Peelvenen zijn er dan nog bijdragen vanuit de EU en waterschappen. Voor Staatsbosbeheer zijn er landelijk nog aparte subsidiemogelijkheden naast die van de provincies. Het geheel vormt een kluwen van geldstromen, die ook hun eigen voorwaarden en verantwoording kennen. Dit leidt tot onduidelijkheid voor partijen in de uitvoering en kost veel tijd.

Via de Planning- en Control cyclus in Limburg en de Sturings- en Verantwoordingscyclus in Noord-Brabant stellen PS vanuit hun budgetrecht het budget beschikbaar voor de uitvoering van het natuurbeleid. PS stellen daarbij echter geen budgetten vast voor specifieke gebieden als de Peelvenen. Dat gebeurt op een hoger autorisatieniveau: voor natuur, N2000, waterbeheer, et cetera voor de gehele provincie.

4.2.4 Gebiedsgerichte communicatie en afstemming nog niet overtuigend

Het beleid en de maatregelen van de provincies Noord-Brabant en Limburg voor de Peelvenen hebben zichtbaar en merkbaar effecten op bewoners en bedrijven in de omgeving. De provincies zijn op verschillende manieren met deze belanghebbenden in gesprek en betrekken hen bij het maken en uitvoeren en plannen. Toch bestaat er bij deze belanghebbenden onvrede, die in de kern zich richt op twee aspecten:

1. Onduidelijkheid over waar wel en niet consensus over mogelijk is;
2. Onduidelijkheid over het waarom van maatregelen.

Het eerste punt hangt samen met het eerder besproken ontbreken van een eenduidig ruimtelijk kader, waardoor voor met name betrokken bedrijven in de omgeving onduidelijkheid bestaat over wat wel en niet mag en wat hun perspectieven voor de toekomst zijn. Recent is door een externe procesbegeleider (in opdracht van de provincies, zie paragraaf 3.3.3.2 RvB) geconstateerd dat de afgelopen jaren door de provincies verkeerde verwachtingen zijn

gewekt doordat te veel nadruk is gelegd op het gezamenlijk komen tot een oplossing.

Goede communicatie omvat ook goede afstemming met alle belanghebbenden. Die zal weer moeten plaatsvinden bij het opstellen van het nieuwe beheerplan voor de Peelvenen voor 2023 - 2028. Dit vraagt ook goede afstemming tussen de provincies Noord-Brabant en Limburg. De bereidheid daartoe bestaat, maar de afstemming is afgelopen periode niet vanzelfsprekend gebleken. Als in een vroeg stadium van de decentralisatie van het natuurbeleid heeft Limburg zich teruggetrokken uit de toenmalige Landinrichtingscommissie Peelvenen, nu de Integrale Gebiedscommissie (IGC). In die commissie waren en zijn alle belanghebbenden vertegenwoordigd, zij het nu alleen met partijen van Brabantse kant. Verschillende betrokken partijen hebben in het onderzoek van de rekenkamer aangegeven dat betere samenwerking tussen de twee provinciale overheden gewenst is. Sinds kort zoekt Limburg beleidsmatig weer meer toenadering, onder meer door aan te sluiten bij Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) de Vitale Peel.

4.3 Aanbevelingen voor GS en PS

Aanbevelingen voor GS:

- Voer als Noord-Brabant en Limburg meer regie op de verzameling en verwerking van gebiedsgerichte data die nodig zijn om de GGA Vitale Peel effectief en doelmatig concreet te kunnen maken (water en bodem, grondbezit, welke bedrijvigheid mogelijk in randzones Peelvenen).
- Neem het nieuwe beheerplan voor de Peelvenen voor de periode vanaf 2023 als vertrekpunt voor andere ruimtelijke plannen voor de Peel.
- Werk in afstemming met het rijk aan een gebiedsgerichte bundeling en verantwoording van de middelen die worden besteed aan de GGA Vitale Peel.
- Voer als Noord-Brabant en Limburg meer regie op de communicatie en participatie in en over de Peelvenen en versnel de integratie tussen de beide provincies op dit terrein.

Aanbevelingen voor PS:

- Vraag GS in het najaar van 2022 om informatie over de voortgang van de GGA Vitale Peel, met aandacht voor voldoende gebiedsgerichte data, het nieuwe beheerplan voor de Peelvenen en afstemming met de belanghebbenden in het gebied. Bezie in hoeverre de uitkomsten van het rekenkameronderzoek al hebben geleid tot verbetering.
- Vraag GS bij informatie over andere gebiedsgerichte plannen voor de Peel over de samenhang met/ aansluiting op het nieuwe beheerplan voor de Peelvenen voor 2023 - 2028.

5. Bestuurlijke reacties provincies

Op 6 april ontving de Zuidelijke Rekenkamer de bestuurlijke reacties van de provincies Noord-Brabant en Limburg op het concept bestuurlijk rapport. Beide zijn hieronder integraal opgenomen. In hoofdstuk 6 volgt het nawoord van de rekenkamer op deze reacties.

5.1 Bestuurlijke reactie provincie Noord-Brabant

“Geacht bestuur,

Graag spreken we onze waardering uit voor de grote hoeveelheid werk die u verzet heeft om de enorme hoeveelheid informatie te bestuderen, gesprekken te voeren, te analyseren en er conclusies aan te verbinden. Dit heeft een zeer degelijk onderzoek opgeleverd dat diep ingaat op bepaalde aspecten.

We maken hierbij gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het concept van het bestuurlijk rapport.

Algemene reactie:

Veel conclusies zijn voor ons herkenbaar. U doet aanbevelingen die we grotendeels kunnen onderschrijven. De uitvoering hiervan vergt een bestuurlijke afweging, met inachtneming van de financiële ruimte. Ook ligt een deel van de aanbevelingen niet binnen bereik van provincie maar op landelijke tafels.

In het algemeen ervaren wij dat de toonzetting van het rapport negatiever en stelliger is dan de feitelijke resultaten rechtvaardigen. Zo wordt in het rapport van bevindingen iets meer nuance gegeven bij het ecologisch interpreteren van de kale monitoringscijfers. Die nuance zien wij, naar onze mening, onvoldoende terug in het bestuurlijk rapport.

Er is, naar onze mening, te weinig aandacht voor de vele projecten en maatregelen die in de onderzochte periode zijn gedaan met positief effect voor natuur.

Wij zullen voor zover dat niet al gebeurt een deel van de aanbevelingen oppakken binnen lopende Brabantse of landelijke processen. Met name de Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) De Vitale Peel. Vanuit het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en de Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering (Wsn) worden de komende jaren gebiedsplannen opgesteld voor elk N2000-gebied met daarin onder andere een natuurdoelanalyse van het gebied.

Wij waarderen het dat de ambtelijke reactie op het rapport van bevindingen grotendeels is verwerkt in het definitieve rapport. We zien ook dat dit op een aantal punten niet is gebeurd. In die gevallen is er een verschil van inzicht, bijvoorbeeld op het gebied van monitoring.

Hieronder gaan we in op de conclusies en aanbevelingen bij de drie hoofdpunten.

1. Realisatie van doelstellingen

De realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen loopt gevaar. Noord-Brabant en Limburg kunnen meer doen aan betere monitoring en evaluatie en sturing op de randvoorwaarden.

Wij zijn met u van mening dat er een kritische situatie is voor hoogveen en enkele soorten. Maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij deze constatering. De provincies zijn gestart met het opstellen van een natuurdoelanalyse voor het N2000-gebied. Daaruit zou moeten blijken hoe het daadwerkelijk gesteld staat met het gebied en met behalen van de doelstellingen.

Monitoring

In principe onderschrijven we de constatering dat het mogelijk is om de monitoring op onderdelen te intensiveren en te optimaliseren. Wij hebben ons echter te houden aan de landelijke systematiek.

De monitoring zoals deze nu voor N2000-doelstellingen wordt uitgevoerd voor de Peelvenen is conform de huidige landelijke systematiek.

Voor de monitoringsgegevens is het wenselijk dat deze landelijk optelbaar zijn vanwege het doel van Natura2000 om de landelijke Gunstige Staat van Instandhouding (GSvl) te bereiken. Uniformiteit in dataverzameling is hierbij essentieel, dus aanpassing van de monitoringssystematiek moet dan ook landelijk doorgevoerd worden.

Er wordt op dit moment ook stevig ingezet door Rijk en IPO om in het kader van het NPLG en de Wsn tot een landelijk eenduidige uitgebreidere monitoringsystematiek te komen (als opvolger van de PAS-monitoring). Dit op basis van ervaring en evaluaties aan de hand van de bestaande monitoringsystematiek

Afgelopen jaren is er door de provincie Noord-Brabant bezuinigd, op basis van bestuurlijke keuzes, op veldwerk (meten en monitoren habitats en soorten). En er ligt nog een bezuinigingsopgave vanuit het bestuursakkoord.

N2000 doelstellingen – habitat

De conclusie dat het lastig is om een volledig en goed beeld te krijgen op dit onderdeel wordt niet gedeeld. De verwijzing naar 4.1.1. RvB onderschrijft dit juist, zo is voor beide N2000 gebieden een bestaande habitattypenkaart en een latere vegetatiekaart beschikbaar gesteld waar alle relevante gegevens in zijn opgenomen.

Mogelijk dat met deze conclusie vooral naar de randvoorwaarden monitoring verwezen wordt. Omdat dit diverse uiteenlopende aspecten bevat zijn hier inderdaad meerdere individuele inventarisaties en monitoringsgegevens van toepassing welke in samenhang bekeken dienen te worden.

De verdere conclusie over voorzichtige vooruitgang in de vegetatie, met daarnaast een lokale achteruitgang in oppervlakte herkennen we. Echter de bijbehorende vegetaties blijven aanwezig en worden ook op nieuwe plaatsen aangetroffen.

N2000 doelstellingen – vogels

De conclusies onder deze paragraaf worden voor een aantal situaties niet gedeeld. Waar bij de vorige paragraaf wel nog ecologische interpretatie gebruikt wordt voor de conclusies wordt dit voor de vogelsoorten niet gedaan.

Ten eerste wordt gesteld dat er geen jaarlijkse monitoring aan niet-broedvogels wordt uitgevoerd, dit is onjuist (zie ook ambtelijke reacties pagina 6, 4e rij). Jaarlijks worden de ganzen, waaronder de aangewezen niet-broedvogels, geïnventariseerd. Dat deze inventarisatie niet als doel heeft om de populatieomvang te bepalen is niet relevant. Voor deze niet-broedvogels is dit namelijk niet van toepassing aangezien hier niet op populatieniveau doelstellingen voor zijn geformuleerd (zie aanwijzingsbesluit).

Voor twee van de niet-broedvogels geldt dat er klimatologische redenen zijn waardoor deze soorten beide

gebieden niet meer, of zeer fluctuerend, aandoen tijdens de winterperiode.

Hoewel de conclusie voor de twee soorten broedvogels van de Groote Peel waarvan gesteld wordt dat doelbereik gevaar loopt niet compleet onjuist is, is hier enige ecologische interpretatie aan de orde. Voor één van deze soorten (porseleinhoen) wordt een minimaal aantal broedparen van 5 gehanteerd, afwijkingen hiervan tellen procentueel hard mee maar in absolute zin is de afwijking uiteraard minder hoog.

Voor de andere soort (geoorde fuut), minimaal 40 broedparen, is het inderdaad het geval dat de broedparen niet gehaald worden, echter het leefgebied voor deze soort is wel voldoende en kwalitatief aanwezig. De reden voor de lage aantallen is gekoppeld aan de achteruitgang van een andere soort (kokmeeuw) waar de broedvogel een symbiotische relatie mee heeft.

Voor de broedvogels in de Deurnsche Peel & Mariapeel is het inderdaad lastig om puur aan de hand van de ruwe data goed te beoordelen in termen van N2000 doelbereik. De ruwe data suggereert voor een tweetal soorten (dodaars en blauwborst) een doelbereik van slechts ca 50%. Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat dit N2000 gebied slecht toegankelijk is en de inventarisatie dan ook altijd maar een deel van de populatie zal weergeven.

Informatievoorziening aan PS

Het klopt dat PS beperkt worden geïnformeerd over de realisatie van natuurdoelen in de Peelvenen als specifiek gebied. De kaders en budgetten die PS meegeven zijn op Brabantbreed niveau en verantwoording dus ook, bijvoorbeeld in de voortgang van realisatie van het Natuurnetwerk Brabant. PS worden wel geïnformeerd over landelijke rapportages met betrekking tot N2000, zoals de jaarlijkse voortgangsrapportage herstelmaatregelen, voortgangsrapportage natuur etc.

Randvoorwaarden Peelvenen nog onvoldoende op orde

De analyse is herkenbaar. We ervaren het als positief dat de inzet en hoge ambitie van Brabant wordt herkend. We nemen dit rapport als stimulans om hier mee door te gaan en nog meer te doen aan de gebiedsgerichte integrale aanpak om tot systeemherstel van water, bodem en lucht en tot uitbreiding natuurareaal te komen en daarbij de benodigde transitie van de landbouw te ondersteunen. Er wordt nagedacht over een bredere inzet van instrumentarium voor deze gebiedsgerichte aanpak in heel Brabant.

Hoge stikstofdepositie is inderdaad nog een groot probleem. Het stikstofvraagstuk is ingrijpend en complex en er zijn veel belangen mee gemoeid. De provincie werkt, samen met partners, bedrijven en inwoners, aan het sterker maken van de natuur, het verminderen van stikstofuitstoot en het mogelijk maken van ontwikkelingen. Welke maatregelen we nemen om de stikstofdepositie naar beneden te brengen staat beschreven in de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (BOS).

De conclusie dat waterkwaliteit niet inzichtelijk is, wordt niet gedeeld. Deze gegevens zijn wel beschikbaar en aangereikt aan de ZRK.

Verbetermogelijkheden binnen Europese en landelijke kaders

Bij de provinciale rol als subsidieverlener wordt een belangrijk onderdeel gemist: subsidies 'N2000-herstelmaatregelen' en 'versnelling en intensivering N2000-herstel (Uitvoeringsprogramma Natuur).

We nemen het advies om af te stemmen met het Rijk zeker ter harte. Dit gebeurt nu ook al in het kader van het landelijk Uitvoeringsprogramma Natuur, Wsn, NPLG, transitie landelijk gebied, versnelling realisatie Natuurnetwerk Nederland etc.

Aanbevelingen voor GS

- Meer regie op interpreteren van data en evaluatie: Akkoord met het voeren van meer regie op het samenbrengen en interpreteren van data. PS zullen over de Peelvenen worden geïnformeerd zoals over de andere GGA-gebieden.
- Data en termijnen voor doelstellingen en randvoorwaarden +
- Meer nadruk op realiseren randvoorwaarden (natuurareaal, waterbeheer, stikstof): beide akkoord. Hier wordt al aan gewerkt door het opstellen van een gebiedsplan voor dit N2000-gebied, zoals verankerd in de Wsn.

We zien specifiek bij de Peelvenen ook dat het behalen van de benodigde emissiereductie stikstof in relatie tot de Kritische Depositie Waarde een moeilijke opgave is. In kader van de doelstellingen in de Wsn worden natuurdoelanalyses uitgewerkt, waarbij duidelijk wordt welke maatregelen op stikstof maar ook op systeemherstel extra nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken. Deze worden nu zo snel mogelijk uitgevoerd. Vooruitlopend daarop zijn we ook in de gebiedsgerichte aanpak al aan het toewerken naar systeemversterkende maatregelen.

- Stem af met Limburg over prioriteren van maatregelen: akkoord. Dit gebeurt ook in de GGA.

2. Naar een eenduidig ruimtelijk kader voor de Peelvenen

Aanpalend ruimtelijk beleid voor de Peel blijkt in de praktijk onvoldoende verenigbaar met de natuurdoelstellingen. Brabant en Limburg zullen keuzes moeten maken in de afweging van belangen om te komen tot een eenduidig ruimtelijk kader.

We herkennen ons in de constatering dat de provincie de regisseur is op het ruimtelijk domein en de taak heeft om te zorgen voor samenhangend beleid voor natuur, water, stikstof en landbouw. Er komt ook meer landelijke sturing met NPLG is de verwachting.

We nemen dit rapport als stimulans om door te gaan en nog meer te doen aan de gebiedsgerichte integrale aanpak om tot systeemherstel van water, bodem en lucht en tot uitbreiding natuurareaal te komen en daarbij de benodigde transitie van de landbouw te ondersteunen. In die aanpak werken overheden, inwoners en ondernemers samen aan een toekomstbestendige en vitale Peel voor ons allemaal. Hierin werken we toe naar inrichting van overgangszones die passend zijn bij de nabijheid van het Natura 2000- gebied. De gebiedsgerichte aanpak pakt de uitdagingen rondom natuur, water, landbouw, energietransitie en (be)leefbaarheid in samenhang en grensoverschrijdend aan met oog voor andere ruimtelijke ontwikkelingen. In de gebiedsgerichte aanpak wordt een grensoverschrijdende gebiedsvisie en later planuitwerkingen opgesteld. Dat zijn invullingen van het ruimtelijk kader zoals de ZRK die voorstelt. Ook in het kader van het NPLG wordt gesproken over gebiedsplannen. We kennen nog niet de precieze vorm die gevraagd wordt en welke ruimtelijke kaders daar in zitten. We zullen hierover in overleg gaan met het Rijk over de kaders in het landelijk gebied voor alle Natura 2000-gebieden en wellicht nog andere gebieden die nodig zijn.

Vanuit het oogpunt van de Natura 2000-doelstellingen is het huidige beleid met betrekking tot wateronttrekkingen en stikstof in Noord-Brabant inderdaad onvoldoende restrictief. GS zetten hier al op in met GGA en BOS. Dit zal de komende jaren alleen maar sterker gestuurd worden door sturing van het Rijk op transitie landelijk gebied om water, bodem en lucht op orde te krijgen.

Echter de provincie heeft ook doelstellingen op ander terreinen en te maken met reeds verleende vergunningen en vrijstellingen.

Hierdoor is het lastig om eenduidige keuzes te maken in de afweging van ruimtelijke belangen. Hier ligt een belangrijke kaderstellende taak voor PS.

Het is de provincie duidelijk dat hier juridisch slechts zeer beperkte afwegingsmogelijkheden zijn.

De conclusie over stikstofbeleid delen wij niet geheel. De Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof is een uitvoeringsagenda die gebaseerd is op drie tandwielen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Binnen het tandwiel “economische ontwikkelingen” vindt vergunningverlening plaats, waarbij het uitgangspunt is dat bij vergunningverlening geen toename optreedt van stikstofdepositie. Is dit wel het geval dan kan vergunningverlening uitsluitend plaatsvinden, zoals ZRK ook aangeeft, wanneer aangetoond wordt dat dit geen negatieve impact heeft op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen.

Binnen het tandwiel Natuur vinden onder andere de natuurherstelmaatregelen plaats. Binnen het tandwiel Stikstof zijn de maatregelen opgenomen die worden genomen om emissiereductie te laten plaatsvinden en daarmee reductie van stikstofdepositie (ofwel de realisatie van natuurdoelstellingen) te bewerkstelligen.

Het is daarom in ons beeld niet zo dat het stikstofbeleid van Noord-Brabant tegenstrijdig is met het beleid gericht op de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen. Evenmin delen wij uw conclusies dat de stalemissie-eisen vooralsnog een onvoldoende onderbouwde bijdrage leveren aan de beperking van de stikstofdepositie. Het is inderdaad zo dat in enkele specifieke situaties de rechtbank vraagtekens heeft gesteld bij de emissiefactoren van stalsystemen, zoals opgenomen in de Regeling ammoniak en veehouderij. Hierbij wordt veelal verwezen naar CBS- en CDM-rapporten over stikstofverliezen uit mest. In deze onderzoeken ontbreken veel nieuwe emissiearme systemen, waarvoor de emissiefactor op basis van een zorgvuldige, wetenschappelijk meetprotocol tot stand is gekomen. In deze zaken is hoger beroep ingesteld dat gesteund wordt door het Rijk. Naast voornoemde maatregel voor stikstofreductie heeft de provincie nog meer bronmaatregelen genomen ten behoeve van stikstofreductie. Het is dus nogmaals niet zo dat het stikstofbeleid van de provincie uitsluitend gestoeld is op het voorkomen van meer stikstofdepositie voor behoud en herstel van het hoogveen in de Peelvenen.

Daarnaast zal de natuurdoelanalyse uitwijzen of extra maatregelen nodig zijn om de doelstellingen van de Wsn en de instandhoudingsdoelen te halen.

Daarnaast wordt opgemerkt dat Brabant in de PAS-periode (2015-2019) ook strenger is geweest dan andere provincies bij de uitgifte van ontwikkelingsruimte. Dit heeft ertoe geleid dat in de omgeving van de Peelvenen zeer weinig ontwikkelingsruimte is uitgegeven. Uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijvigheid in Brabant zijn al beperkt.

Prioritering van belangen in randzones.

In het rapport van de ZRK zijn twee routes opgenomen voor De Peelvenen.

1. Route A: Voorrang geven aan natuurbelangen

2. Route B: Voorrang geven aan economische belangen

- Route A kiest voor een meer restrictief beleid waarbij de randvoorwaarden die nodig zijn voor behoud en herstel van de natuur in de Peelvenen als norm en uitgangspunt voor beleid worden genomen;
- Route B geeft voorrang aan de economische belangen. Voordeel op korte termijn is dat gestopt kan worden met kostbare uitgaven voor natuurmaatregelen en bestaande bedrijvigheid kan worden behouden of zelfs uitgebreid. Belangrijkste nadeel van route B is dat deze in strijd is met het Europese en landelijk natuurbeleid en het momentum voor hervorming dat er nu is onbenut blijft. Route B zal zeker leiden tot meer juridische procedures.

De ZRK creëert hier een tegenstelling tussen natuur en economie (landbouw) die wij niet onderschreven en onze partners ook niet. De verbindende factor tussen natuurherstel en landbouwperspectief is de beschikbaarheid van voldoende water. In de gebiedsgerichte aanpak is de centrale opgave om te komen tot verbetering van de sponswerking van de Peel voor landbouw en natuur. Deze belangrijke uitdaging dient de landbouw en tevens de natuur. In de gebiedsgerichte aanpak willen we samen met ondernemers zoeken naar hoe zij hun bedrijfsontwikkeling voor de komende jaren vorm gaan geven passend binnen de veranderende omstandigheden in hun omgeving. Op het erf komen veel vraagstukken samen, denk aan het reduceren van emissies, bodem- en waterbeheer, dierenwelzijn en diergezondheid, arbeidsinvulling, vragen vanuit de markt en de afnemer, etc. Ook ondernemers zijn op zoek naar totaaloplossingen (individueel en in samenwerking) waar zij andere partijen voor nodig hebben, zoals overheden. We hebben de landbouw ook hard nodig om het landschap te beheren. Het is dus geen route A of B, het is én én.

Leefbaarheid in het gebied, aandacht voor zachte waarden en daarmee draagvlak voor plannen is daarbij ook een belangrijk aspect.

Belangrijke rol voor kaderstelling door PS.

Hierbij willen we aanvullen dat het Rijk ook een steeds belangrijkere kaderstellende rol zal aannemen, zoals beschreven in het recent verschenen addendum op het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

In het rapport wordt aangegeven dat PS alleen betrokken zijn bij het vaststellen van enkele inpassingsplannen rond concrete projecten. Ons inziens is dit juist een belangrijk keuze waarbij het natuurbelang expliciet voorop wordt gesteld. Bestuurlijk is vanaf 2016 enkele malen specifieke aandacht gevraagd van GS en PS voor Natura2000 gebieden in verband met een PIP. Voor project Leegveld (in Peelvenen) zijn meerdere PS (thema)bijeenkomsten geweest in verband met hoog oplopende discussies tussen enkele belanghebbenden en de overheden.

Aanbevelingen voor GS

- Stel samen met Limburg een eenduidig ruimtelijk kader op voor de Peel: akkoord, dit wordt opgepakt binnen de GGA
- Benut het momentum om moeilijke keuzes te maken in ruimtegebruik: akkoord, dit wordt opgepakt binnen de

GGA en hierbij sluiten we aan bij landelijke regelingen. Voor draagvlak in het gebied is echter ook aandacht nodig voor leefbaarheid.

- Bezie hoe uitwerking voor de Peel gevolgen heeft voor ruimtelijk kader in gehele provincie: dit is maar tot op zekere hoogte mogelijk. Elk gebied is uniek in zijn omstandigheden en per (GGA-gebied) is dan ook maatwerk nodig.

3. Concretisering van de gebiedsgerichte aanpak

De gebiedsgerichte aanpak voor de Peel blijft vooralsnog sterk conceptueel van aard. Snelle concretisering in plannen en maatregelen is nodig om effectieve en doelmatige keuzes en maatregelen te kunnen nemen voor de toekomst.

De gebiedsgerichte aanpak Vitale Peel heeft inzicht opgeleverd in de maatschappelijke opgaven, de wijze waarop verschillende partijen daarnaar kijken, de noodzaak tot grensoverschrijdende samenwerking, de gezamenlijk te volgen aanpak en de onderlinge rolverdeling. Dat is nog conceptueel maar noodzakelijk om te komen tot een gedragen aanpak voor het vervolg. De partijen zijn voornemens om de jaren 2022 en 2023 te gebruiken voor visie- en planuitwerking en voor de voorbereiding van de uitvoering. Partijen werken in deze twee jaar intensief samen, en benutten de mogelijke quick wins en kansen die zich in deze periode voordoen. De op te stellen gebiedsvisie geeft een grove schets van de toekomstige ruimtelijke functies van het gebied en waar welke functie optimaal gezien kan plaatsvinden binnen welke randvoorwaarden. Vanuit de gebiedsvisie wordt toegewerkt naar een inrichtingsplan: een plan waarin alle ruimtelijke zaken samenkomen in een weloverwogen en integraal ontwerpplan met een juiste balans van de herindeling van het grondgebruik. Het uitvoeringsplan geeft invulling aan de stappen of maatregelen die nodig zijn voor ondernemers om in te kunnen passen in de nieuwe gebruiksmogelijkheden. Vanaf 2024 gaat het project verder met de realisatie van de plannen en het beheer. Afspraken daarover worden gemaakt in de op te stellen plannen.

Bij de constatering van de ZRK dat het nieuwe N2000-beheerplan een belangrijk vertrekpunt voor de toekomst kan zijn, willen we graag aanvullen dat het Provinciale 'gebiedsplan' (Wsn) de juridische basis gaat worden onder de gebiedsvisie en gebiedsgerichte aanpak. Dit gebiedsplan moet in 2023 gereed zijn volgens de nieuwe Wsn en in dit gebiedsplan moet zowel inzichtelijk gemaakt worden hoe het gebied tot een beter water- en bodemsysteem en natuurherstel komt en hoe het gebied tot een substantiële vermindering van stikstofoverbelasting komt.

Het belang van gebiedsgerichte dataverzameling en verwerking wordt herkend. De provincie Noord-Brabant werkt er al aan om dit op orde te krijgen voor alle GGA-gebieden.

De constatering dat geldstromen voor Peelvenen gefragmenteerd zijn geweest wordt herkend. Binnen de provincie wordt erover nagedacht hoe budgetten ontschot kunnen worden ingezet per gebied. Deels is dat echter buiten de invloedssfeer van de provincie doordat het budget van andere bronnen komt die hun eigen voorwaarden stellen (met name EU). Niet vergeten moet worden is dat deze subsidies wel een belangrijk bijdrage hebben geleverd aan behoud en herstel van de natuurdoelen die met enkele provinciaal budget niet gerealiseerd hadden kunnen worden.

Gebiedsgerichte communicatie en afstemming is volgens u nog niet overtuigend.

In de reeds uitgevoerde projecten is juist ingezet op intensief omgevingsmanagement en communicatie. Ook in de GGA wordt dat nu voorbereid en in gang gezet. Op het moment van schrijven van de ZRK was de GGA nog in de kwartiermakersfase waardoor dit mogelijk onderbelicht is gebleven in het onderzoek.

Aanbevelingen voor GS

- Voer als provincies meer regie op de verzameling en verwerking van gebiedsgerichte data om de GGA effectief en doelmatig concreet te kunnen maken: akkoord, reeds gestart.
- Neem het nieuwe beheerplan als vertrekpunt voor andere ruimtelijke plannen voor de Peel: we zien vooral een belangrijke rol voor het nog op te stellen gebiedsplan 2023. Daarna zal dit ook landen in diverse provinciale kaders, zoals het N2000-beheerplan, maar ook de waterplannen
- Werk in afstemming met het Rijk aan een gebiedsgerichte bundeling en verantwoording van de middelen: akkoord.
- Voer als provincies meer regie op de communicatie en participatie in en over de Peelvenen en versnel de integratie tussen de provincies: akkoord, reeds gestart.”

5.2 Bestuurlijke reactie provincie Limburg

“Geacht bestuur,

Ons college heeft met belangstelling kennis genomen van het concept bestuurlijk rapport ‘Dwaallichten boven de Peel’ en hebben het voorzien van onze reactie. Deze treft u onderstaand aan.

Ons college herkent en erkent de hoofdlijnen van de conclusies en aanbevelingen. Wij onderschrijven op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen van de Zuidelijke Rekenkamer op basis van het onderzoek naar de natuurdoelstellingen in de Peelvenen en betrekken de aanbevelingen bij ons beleid voor de Peelvenen en bij de Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) Vitale Peel.

Ons college onderkent dat de realisatie van natuurdoelstellingen in de Peelvenen gevaar loopt en gaan met de provincie Noord-Brabant meer doen aan natuurherstel. In zijn algemeenheid geldt dat het natuurbeheerplan voor de Peelvenen in 2018 door de provincie Noord-Brabant is vastgesteld en gebaseerd is op de inhoudelijke inzichten uit 2010. De afgelopen jaren is vooral geïnvesteerd in interne maatregelen in het Natura 2000 gebied en deze hebben niet geleid tot voldoende doelbereik. Hydrologisch systeemherstel in de bufferzones is nodig om de natuurdoelstellingen te realiseren.

Gedeeld wordt dat het aanpalend ruimtelijk beleid voor de Peel in de praktijk onvoldoende verenigbaar blijkt met de natuurdoelstellingen. Noord-Brabant en Limburg gaan scherpe keuzes maken in de afweging van belangen om te komen tot een eenduidig ruimtelijk kader.

Ons college heeft in november 2021 het besluit genomen dat het ruimtelijk beleid rondom de Peel het resultaat gaat zijn van de watermaatregelen en de stikstofmaatregelen die nodig zijn voor de natuurdoelen en het grondgebruik om de Peelvenen heen bij landbouwkundig gebruik dat past bij de nattere situatie die gaat ontstaan.

De gebiedsgerichte aanpak Vitale Peel vormt voor de komende jaren een goed vehikel om de consequenties van een scherper ingestoken beleid gericht op natuurherstel op de goede manier te verbinden met de transitie van de landbouw, die in de Peelvenen noodzakelijk is. De uitspraak van de Raad van State naar aanleiding van het natuurbeheerplan Peelvenen van 2018 zorgt ervoor dat beregening zonder vergunning niet meer mogelijk is. Samen met de provincie Noord-Brabant en de beide waterschappen wordt momenteel gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst gericht op de concretisering van de hoofdogaven. Beide provincies gaan de maatregelen, inrichting en beheer voor de realisatie van natuurdoeltypen scherper operationaliseren:

- wat is het optimale waterpeil binnen en buiten de Peelvenen?;
- wat moet er aan maatregelen in de Peelvenen nog gebeuren om dat peil te bereiken?;
- wat moet er verder nog gebeuren binnen de Peelvenen?;
- wat moet er om heen gebeuren?;
- waarbij de monitoring voor water goed en gebiedsgericht wordt afgestemd.

In het licht van de huidige stikstof- en waterproblematiek in de Peelvenen zal ons college Provinciale Staten informeren over de concrete uitwerking als voorbeeld voor andere gebieden.

Afsluitend wensen wij u veel succes bij de afronding van het onderzoek.”

6. Nawoord van de rekenkamer

De hoofdboodschap die de rekenkamer heeft geformuleerd in het bestuurlijke rapport over de Peelvenen is dat de realisatie van natuurdoelstellingen in het gebied gevaar loopt en dat daarom beleidskeuzes en -maatregelen nodig zijn. De rekenkamer noemt daarbij het belang van betere monitoring en evaluatie en acht betere sturing op de randvoorwaarden cruciaal. Dit vraagt om duidelijke afwegingen en keuzes in beleid en een voortvarende invulling van de gebiedsgerichte aanpak voor de Peel.

De rekenkamer waardeert in de bestuurlijke reacties van Noord-Brabant en Limburg de herkenning en erkenning van de bovengenoemde hoofdboodschap en ziet dit ook terug in het willen uitvoeren van de aanbevelingen die de rekenkamer doet.

Een herkenning en erkenning van de hoofdboodschap en de aanbevelingen van de rekenkamer voor de Peelvenen impliceren een forse opgave voor Noord-Brabant en Limburg in de komende jaren. Het onderzoek van de rekenkamer laat zien dat het beleid en de maatregelen waartoe afgelopen perioden is besloten, onvoldoende zijn om de doelstellingen voor de Peelvenen te kunnen realiseren. Dit betekent dat het schip van koers moet veranderen en bakens moeten worden verzet om dit alsnog waar te kunnen maken. In de bestuurlijke reactie van Limburg zien wij dat dit besef zonder voorbehoud aanwezig is, maar dit vraagt om voortvarende concretisering en uitwerking. De bestuurlijke reactie van Noord-Brabant is vooral instrumenteel van aard en vraagt volgens de rekenkamer om een scherpere politiek bestuurlijke inkadering. Hierbij is urgentie gevraagd, omdat anders natuur- en ecosystemen kritische "kantelpunten" kunnen bereiken.

In de bestuurlijke reactie van Noord-Brabant bespeurt de rekenkamer twijfel of het nodig is keuzes te maken in wat wel en niet verenigbaar is. De rekenkamer acht deze keuzes onvermijdelijk. Voor de realisatie van doelstellingen voor zowel natuur als landbouw is het volgens de rekenkamer nodig een duidelijk toekomstperspectief te scheppen, dat een einde kan maken aan de onzekerheid die nu bestaat.

Het unieke aan het onderzoek dat de Zuidelijke Rekenkamer heeft verricht naar de Peelvenen was dat het een gebied betreft dat provinciegrensoverschrijdend is. Succesvol beleid en effectieve en doelmatige maatregelen vragen dus om goede afstemming tussen beide provincies. Het verschil in de aard, omvang en inhoud van de bestuurlijke reacties van beide provincies laat volgens de rekenkamer zien dat hier nog stappen kunnen worden gezet. In de bestuurlijke reactie van Limburg wordt de wens tot het samen optrekken met Noord-Brabant bij de implementatie van aanbevelingen van de rekenkamer expliciet benoemd. Bij Noord-Brabant verwacht de rekenkamer een soortgelijke bereidheid daartoe.