

Drenthe blijft geweldig

Analyse doelbereik landelijk gebied Drenthe en analyse opgaven richting 2050

februari 2022



Februari 2022 Dit is een publicatie van Wing, in opdracht van provincie Drenthe

Auteurs: Maartje van Lieshout, Kees van Es en Els Wouda - Wing

Vormgeving: Simone Mink - Wing

Disclaimer:

De in dit rapport gedeelde informatie is met grote zorg samengesteld. Desondanks kunnen we niet garanderen dat de informatie overal volledig, correct en actueel is. Aan de inhoud van dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend.

De informatie uit dit rapport mag worden overgenomen, mits Wing als bron wordt vermeld.



provincie **D**renthe

Introductie

Drenthe is geweldig! Zo begint de Omgevingsvisie uit 2018. Drenthe, geroemd om haar prachtige landschap met esdorpen, heide en bossen. Tastbare sporen van de rijke geschiedenis, zoals de hunebedden en archeologische waarden. De rust en de ruimte. Met een sterke agrarische sector. Maar Drenthe is veel meer. De TT, Wildlands, vele kilometers aan fietspaden en een gastvrij recreatief aanbod dat in de afgelopen periode met Corona door vele mensen uit Nederland (weer) ontdekt is.

Voor al die kwaliteiten en functies is ruimte nodig. Drenthe wil 'ontwikkelen met ruimtelijke kwaliteit'. Die kwaliteit komt tot uitdrukking in het landschap, de cultuurhistorie, aardkundige waarden, archeologie, rust en natuur.

Om Drenthe geweldig te houden en verder te ontwikkelen, heeft Drenthe haar visie en werkwijze uitgewerkt in de Omgevingsvisie 2018. In de opmaat naar de herziening van deze Omgevingsvisie werd duidelijk dat het huidige beleid op termijn niet meer voldoet. Daarnaast komen er nieuwe ontwikkelingen en opgaven op het landelijk gebied van de provincie af. Denk aan de opgaven met betrekking tot stikstof, het omgaan met de effecten van klimaatverandering, de energie- en landbouwtransitie en de bossenstrategie. Deze onderwerpen grijpen op elkaar in en vragen om een meer integrale en gebiedsgerichte aanpak.





Inhoud

>	Top 5 adviezen	6
1	Inleiding	8
	2. Behoud van ruimtelijke kwaliteit	12
	3. Natuur & biodiversiteit	18
	4. Energietransitie	26
	5. Landbouw	32
	6. Water	38
	7. Klimaatadaptatie	43
	8. Bodem en ondergrond	51
	9. Vrijetijds economie	56
	10. Trends en ontwikkelingen	61
	11. Conclusies en adviezen	64



Top 5 adviezen

1. Doordenk het beleidsbouwwerk

- Maak de beleidscyclus sluitend door de algemene ambities uit de Omgevingsvisie transparant door te vertalen in inhoudelijke doelen in beleidsnota's en -programma's en in concrete acties in uitvoeringsprogramma's.
- Werk de ambities en doelen in de Omgevingsvisie uit in bijvoorbeeld een doelenboom (of doelen-inspanningen-netwerk) en koppel deze aan de interne begrotingsystematiek.
- Erken en benoem de verschillende rollen van de provincie in het realiseren van de ambities en doelen, en benoem, afhankelijk van de rol, de inhoudelijke of procesmatige resultaten.
- Zorg voor een monitoringsprogramma zodat inzicht in resultaten en doelbereik ontstaat en indien nodig tijdig bijgestuurd kan worden.
- Maak duidelijk, consistent langjarig beleid, waarin stevige keuzes worden gemaakt over prioriteiten voor het landelijk gebied in Drenthe.
- Werk overal met dezelfde formuleringen.

2. Zorg voor een goede basis

- Voer voor de verschillende beleidsthema's in het landelijk gebied een verdiepend onderzoek uit, als basis voor de nieuwe Omgevingsvisie, de in te zetten gesprekken in het kader van de gebiedsgerichte aanpak en als nulmeting voor de op te zetten monitoring- en evaluatieprogramma
- Richt de verdiepende onderzoeken op een goede probleemanalyse (wat is feitelijk de situatie waar we van uitgaan) en het bepalen van de urgenties.
- Betrek de actoren die belang hebben bij het formuleren van het probleem in de verdiepende onderzoeken (joint-fact-finding) als start van de gebiedsgerichte aanpak. Wees daarin ook expliciet waar partijen het over de situatie eens zijn en waar niet.
- zie het gezamenlijk met belanghebbenden definiëren van het probleem ook als een dynamisch proces (bv. uitmondend in een dynamische kennisagenda), waarin gedurende de beleidsuitvoering of het gebiedsproces ook aanpassingen mogelijk zijn.

3. Maak de provinciale rol expliciet

- Sta regelmatig stil bij de rol van de provincie in de verschillende programma's, processen en projecten (binnen het beleidsbouwwerk). Bepaal op basis daarvan ook het (afrekenbare) handelingsperspectief van de provincie.
- Expliciteer en versterk de provinciale regisseursrol in het landelijk gebied.

4. Van sectoraal naar een meer integrerende aanpak

- Breng beter in beeld hoe de sectorale beleidsdoelen samenhangen met andere beleidsdossiers en signaleer mogelijkheden op synergie en samenhang, kansen om te combineren en kansen op wrijving.
- Stel het gebied centraal en werk van daaruit opgaven uit. Definieer helder de rollen van provincie (zie 3) en van andere actoren en herzie deze in de verschillende fases. Zorg daarbij dat de doelen, voor een zorgvuldig participatieproces, helder zijn. Wat zijn harde voorwaarden en welke beleidsambities kunnen meer gebiedsgericht uitgewerkt worden in verbinding met andere opgaven.
- Organiseer integraal, gebiedsgericht werken ook binnen de eigen organisatie (ambtelijk en bestuurlijk).
- Benut de gebiedsgerichte aanpak stikstof om het gebiedsgericht werken van de grond te krijgen.
- Investeer in capaciteit en instrumenten.

5. Omgaan met (steeds veranderende) opgaven

- Ontwikkel een samenhangende lange termijnvisie op de ontwikkeling van Drenthe en betrek PS hierbij.
- Zet verbeeldingskracht en ontwerpende vaardigheden in om te laten zien hoe Drenthe er in 2050 uit zou kunnen zien, zodat de lange termijnvisie voor eenieder voorstelbaar wordt.
- Investeer in capaciteit en procesvaardigheden van provinciale gebiedsregisseurs.
- Zet in op kleine, gecommitteerde gebiedsteams met voldoende mandaat.

1. Inleiding

Doel en vraagstelling

Drenthe wil het omgevingsbeleid doorontwikkelen en de thema's die spelen in het landelijk gebied van Drenthe verder uitwerken. Als eerste stap is gevraagd een analyse van het doelbereik uit te voeren aan de hand van onderstaande vragen:

- Welke 'harde' en 'zachte' ambities voor het landelijk gebied van Drenthe zijn bestuurlijk vastgesteld?
- Hoe groot is op dit moment de afstand tot deze doelen en ambities? Waar staan we nu?
- Welke trends en ontwikkelingen beïnvloeden het doelbereik richting 2030 en 2050?

En in het verlengde daarvan:

- Voor welke onderwerpen is er sprake van een beleidstekort?
- Op welke wijze kunnen ambities en doelen wel verwezenlijkt worden? Welke beleidsopties heeft de provincie daarvoor?

De thema's die in deze evaluatie aan de orde komen zijn:

- Natuur en biodiversiteit
- Landbouw
- Water en klimaatverandering
- Bodem en ondergrond
- Energietransitie (rekening houdend met RES Drenthe 1.0)
- Vrijtijdseconomie
- Behoud van ruimtelijke kwaliteit

Andere thema's, zoals: wonen, economie, bedrijvigheid, mobiliteit/ bereikbaarheid, verstedelijking, sociale agenda komen in deze evaluatie niet of zijdelings aan de orde.

Aanpak

Lerend evalueren

Voor het uitvoeren van deze evaluatie is uitgegaan van een 'lerende evaluatie', waarbij leren en evalueren samen komen. In een lerende evaluatie vindt de evaluatie al tijdens het proces plaats. Hierbij worden de gebruikers van de evaluatie nadrukkelijk bij de evaluatie betrokken om gezamenlijk tot betekenisgeving en verbetering komen. Dit om de doorwerking van de resultaten van de evaluatie te vergroten. Lerend evalueren is relevant om de effectiviteit en werking van het beleid rondom complexe opgaven, zoals het beleid voor het landelijk gebied waar vele opgaven samenkomen, te evalueren.

De analyse is uitgevoerd is een aantal stappen: een analyse van beschikbare beleidsdocumenten, negen groepsgesprekken, een werkatelier met medewerkers van de provincie Drenthe en inhoud-deskundigen vanuit Wing en een interne werksessie binnen Wing, in aanwezigheid van de opdrachtgever. Deze aanpak met verschillende methoden van dataverzameling, waarmee de vragen vanuit verschillende bronnen beantwoord worden, staat ook bekend als triangulatie. Door middel van triangulatie wordt de betrouwbaarheid van (kwalitatief) onderzoek beter geborgd.

De analyse in de beleidscyclus

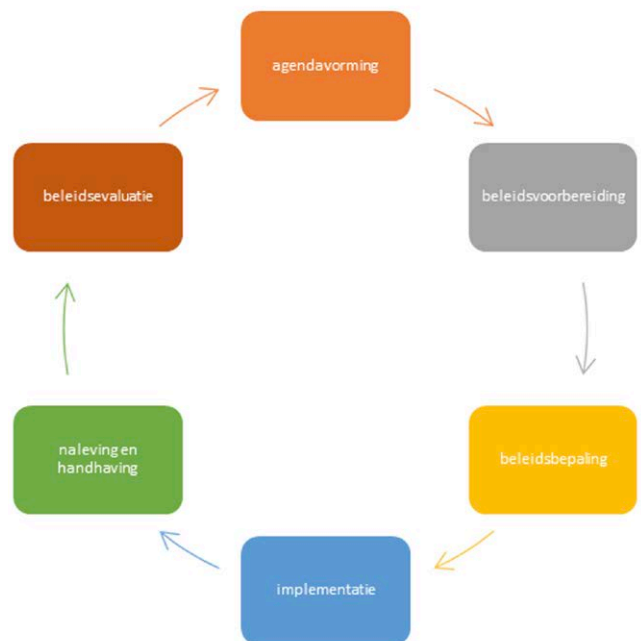
In theorie kent de beleidscyclus verschillende deelprocessen. Zo kunnen de volgende stappen in onderstaande cyclus worden onderscheiden.

Tijdens de agendavorming krijgen maatschappelijke problemen publieke aandacht en beleidsbepalers en komen ze op de agenda. Tijdens de beleidsvorming worden de gegevens verzameld en geanalyseerd om tot een beleidsontwerp te komen. Vervolgens wordt het beleid vastgesteld in de beleidsbepaling. Hieronder valt ook het kiezen en specificeren van doelen, middelen en termijnen.

Als dat is gebeurd, wordt het beleid geïmplementeerd. Om zorg te dragen dat het beleid wordt nageleefd is iets van handhaving vaak noodzakelijk. De cyclus wordt afgesloten met een beleidsevaluatie waarin inhoud, proces en effecten van het beleid beoordeeld worden. In de beleidspraktijk lopen de verschillende stappen vaak door elkaar. Tegelijk is het wel een kader om te duiden waarbinnen deze analyse plaatsvindt.

Voor deze analyse is de beleidsvoorbereiding van belang. Daarin wordt de opdracht of het probleem nader geanalyseerd, oorzaken en gevolgen in beeld gebracht, het doel geformuleerd, passende instrumenten gezocht of bedacht, de uitvoering ontworpen en de kosten en baten afgewogen. Daarnaast is de evaluatiestap in deze analyse van belang. Om het doelbereik en/of het effect van het beleid te bepalen is een evaluatie nodig waarin geformuleerde doelen en behaalde resultaten naast elkaar worden gelegd. In deze analyse kijken we naar de ambities en de daarop gebaseerde doelen en behaalde de resultaten. Daarbij onderscheiden we procesresultaten (plannen, acties, afspraken), inhoudelijke resultaten (bijvoorbeeld het aantal hectares gerealiseerde en/of ingerichte natuur) en outcomes (effecten als kwaliteit van natuur, water, landschap, ruimtelijke kwaliteit).

Zoals in de figuur duidelijk wordt, is er idealiter sprake van een cyclus. In een cyclus sluiten de stappen op elkaar aan en is sprake van een continue aanscherping van het beleid op basis van monitoring en evaluatie van het beleid. Monitoring en evaluatie luiden een nieuwe cyclus in.



Figuur 1: beleidscyclus

Stappen

Deze lerende evaluatie hebben we vormgegeven in vier stappen.

1. Documentenanalyse

De bureaustudie richt zich op de gepubliceerde beleidsdocumenten. Met behulp van deze documenten beschrijven we de feiten: welke doelen en ambities zijn er de afgelopen jaren vastgesteld? Wat zeggen de cijfers en welke meer kwalitatieve resultaten zijn er behaald? Hoe verhouden de antwoorden van deze vragen zich tot elkaar?

We hebben hiervoor de documenten die de provincie heeft aangeleverd gebruikt. De resultaten van de documentenanalyse staan in de volgende hoofdstukken. De lijst met bestudeerde documenten staat in bijlage 1. De tabel met ambities staat in bijlage 2.

2. In gesprek met de beleidseigenaren

Met de uitkomsten van de documentenanalyse als basis, zijn we in gesprek gegaan met de verantwoordelijke beleidsmedewerkers binnen de provincie. In de periode van 13 september 2021 tot en met 7 oktober hebben er 9 groepsgesprekken plaatsgevonden (met in totaal 19 medewerkers). Het doel van deze gesprekken was om meer inzicht te krijgen in het huidige beleid op de genoemde thema's, de ervaren afstand tot de doelen en ambities en een beeld te vormen welke trends en ontwikkelingen zij voor hun beleidsterrein zien. De bevindingen van deze gesprekken staan beschreven in de volgende hoofdstukken. In bijlage 3 staat een voorbeeld van de gesprekshandleiding en in bijlage 4 is een overzicht van de gesprekken en het aantal deelnemers terug te vinden.

3. Gezamenlijk evalueren: atelier

In een gezamenlijk werkatelier zijn met een team vanuit de provincie en team vanuit Wing de resultaten van de documentenanalyse en gesprekken verder aangescherpt en is een eerste aanzet gedaan om de mogelijke beleidsopties in beeld te brengen. Samen de opdrachtgever zijn vervolgens de resultaten van dit atelier verder aangescherpt en hebben we een eerste aanzet tot passende adviezen gemaakt.

4. Rapportage

Op basis van alle voorgaande stappen is dit rapport geschreven en met het projectteam besproken.



Leeswijzer

De rest van het rapport is als volgt opgebouwd: in elk volgend hoofdstuk behandelen we een ander beleidsthema. Achtereenvolgens komen ruimtelijke kwaliteit, natuur en biodiversiteit, landbouw, water, klimaatverandering, bodem en ondergrond, energietransitie, en vrijetijdseconomie aan bod.

In de hoofdstukken 2 t/m 9 wordt per beleidsthema voor de verschillende beleidsthema's achtereenvolgens ingegaan op:

- De vastgestelde ambities zoals verwoord in de Omgevingsvisie 2018.
- De 'harde' en 'zachte' doelen uit de aangeleverde beleidsdocumenten. 'Harde' doelen zijn zo SMART mogelijk geformuleerd (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden). 'Zachte' doelen zijn niet SMART geformuleerd.
- De ambities zoals die door provinciale beleidsmedewerkers in de gesprekken zijn geformuleerd.

- 'Harde' resultaten zoals verwoord in beleidsrapportages. We onderscheiden daarin output in de vorm van procesresultaten en inhoudelijke resultaten en outcome in de vorm van gerealiseerde effecten of kwaliteit.
- 'Zachte' resultaten zoals verwoord in de gesprekken en het werkatelier.
- Een analyse van de mate van doelbereik op basis van bovenstaande punten.
- Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

De trends en ontwikkelingen die op Drenthe afkomen hebben we beschreven in hoofdstuk 10. We sluiten af met de conclusies en adviezen in hoofdstuk 11.



Fotograaf: Hans Dekker





2. Behoud van ruimtelijke kwaliteit

Inleiding

De missie van de provincie Drenthe in de omgevingsvisie 2018 luidt:

“Het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe, passend bij deze kernkwaliteiten.”

Centraal staan de begrippen kernkwaliteiten en een bruisend Drenthe. In de Omgevingsvisie wordt verder gewerkt met ‘robuuste systemen’ en ‘strategische opgaven’. Hieronder worden deze vier begrippen nader geduid.

Ruimtelijke kwaliteit en kernkwaliteiten

In de Omgevingsvisie 2018 wordt ruimtelijke kwaliteit als de optelsom van de gebruikswaarde, belevingswaarde en de toekomstwaarde gedefinieerd. De omgeving heeft een goede ruimtelijke kwaliteit als deze geschikt is voor mens, plant en dier. Ruimtelijke kwaliteit wordt uitgewerkt in de kernkwaliteiten: rust, natuur, oorspronkelijkheid, veiligheid, naoberschap, de menselijke maat, kleinschaligheid en landschap.

‘Rust’ is daarbij vertaald naar stilte en duisternis. ‘Natuur’ is uitgewerkt in het kunnen beleven en benutten van de natuur die Drenthe rijk is, alsmede het beschermen van de natuur om de biodiversiteit in stand te houden en versterken. ‘Oorspronkelijkheid’ is concreet gemaakt in de kernkwaliteiten cultuurhistorische, archeologische en aardkundige waarden. ‘Veiligheid’ staat voor sociale, externe en verkeersveiligheid. De kernkwaliteiten ‘Naoberschap’, ‘Menselijke maat’ en ‘Kleinschaligheid’ zijn lastig ruimtelijk te duiden, maar zijn meegenomen in de begrippen ‘Leefbaarheid’ en ‘Passend bij Drenthe’.

Bruisend Drenthe

Onder een ‘bruisend Drenthe’ verstaat Drenthe een provincie waarin het goed wonen en werken is en waar

voor jong en oud veel te beleven valt. Een provincie waar ondernemerschap, cultuur en sport floreren. Deze missie laat zien dat Drenthe streeft naar ruimtelijke kwaliteit, door nieuwe ontwikkelingen en bestaande kwaliteiten in samenhang te bezien.

Robuuste systemen

Om de ruimtelijke indeling van Drenthe te kunnen duiden, worden in de Omgevingsvisie 2018 vier robuuste systemen onderscheiden: de sociaaleconomische structuur, het landbouwsysteem, het watersysteem en het natuursysteem. Dit zijn samenhangende, ruimtelijke verbonden systemen met één hoofdfunctie: wonen-werken, water, natuur of landbouw.

Voor een duurzame, toekomstgerichte ontwikkeling is het van belang dat deze systemen robuust zijn, waarbij verstoring, als gevolg van een ontwikkeling, geen betekenisvolle gevolgen heeft voor het functioneren van de systemen.

Naast deze vier systemen onderscheidt Drenthe een systeem met multifunctionele gebieden waar in de huidige situatie meerdere functies samenkomen.



Ambities

Strategische opgaven

Er komen ontwikkelingen op Drenthe af die van invloed zijn op de robuuste systemen en op de Drentse identiteit. Ze veranderen Drenthe daardoor blijvend. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen van klimaatverandering of de inpassing van duurzame energiesystemen. Deze ontwikkelingen vormen de strategische opgaven. Deze opgaven vragen om een integrale en zorgvuldige afweging binnen en tussen de verschillende robuuste systemen. Daarnaast streeft Drenthe naar het behoud en ontwikkeling van de Drentse ruimtelijke identiteit. Dus functies, kwaliteiten en strategische opgaven moeten met elkaar gecombineerd worden. Dit noemt Drenthe het 'Combinatiemodel'.

Met behulp van dit combinatiemodel is invulling gegeven aan de visie: een bruisend Drenthe. De provincie werkt aan deze visie door middel van de zogenaamde uitnodigings- of ontwikkelingsplanologie. Hierbij is het essentieel dat vroeg in de planprocessen of bij de start van nieuwe ontwikkelingen, alle belangen in beeld zijn. Hier wil Drenthe invulling aan geven door in concrete opgaven de belangen en de betekenis van de kernkwaliteiten duidelijk te benoemen, naast de andere belangen.

De provincie Drenthe heeft in de gebieden waar zij verantwoordelijk is een sturende rol. Waar andere partijen verantwoordelijk zijn heeft zij een faciliterende, stimulerende, inspirerende, kennisdelende en subsidieverlenende rol.

Vastgestelde ambitie Omgevingsvisie

“Onze inzet is de ruimtelijke kwaliteit van Drenthe te behouden en, waar mogelijk, te ontwikkelen.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Doe alles wat je doet met ruimtelijke kwaliteit.”

“Zorgen dat Drenthe mooi blijft met rust, ruimte, landschap en natuur als belangrijke kwaliteiten.”

“De basis op orde: kernkwaliteiten hebben betekenis en zijn randvoorwaardelijk voor verbinding, inspiratie etc.”

“Kwantitatief en kwalitatief werken aan de kernkwaliteiten.”

“Het robuust houden van systemen.”

“Het verhaal van Drenthe in stand houden, beleven en benutten.”

“De ruilverkaveling van de toekomst met dezelfde kwaliteit uitvoeren als de ruilverkaveling uit het verleden.”



Beleidsdoelen



Harde doelen

'Harde', meetbare kwantitatieve, doelen zijn niet gesteld. Wel zijn procesmatig harde voorwaarden voor het betrekken van ruimtelijk kwaliteit in de Provinciale verordening opgenomen. Deze gelden voor initiatieven van derden met ruimtelijke impact, maar ook voor de provincie als initiatiefnemer.



Zachte doelen

- Het waarderen van de Drentse kernkwaliteiten en het ontwikkelen van een bruisend Drenthe.
- Zorgvuldig ruimtegebruik om ruimte te kunnen blijven beleven op basis van de kernkwaliteiten.
- Ontwikkelen met ruimtelijke kwaliteit.
- Streven naar een robuuste ontwikkeling van onze ruimtelijke dragers: sociaaleconomische structuur, landbouwsysteem, watersysteem en natuursysteem.
- Functies, kwaliteiten en strategische opgaven met elkaar combineren in het combinatiemodel.

Resultaten



Harde resultaten

Output: procesresultaten

- Sinds 2010 worden gemiddeld 300 ruimtelijke plannen per jaar ter advisering voorgelegd.
- De handreiking "Landschappelijke inpassing zonneakkers in Drenthe" is vastgesteld.
- Een aantal locaties is onderzocht om de ontstaansgeschiedenis te achterhalen: De Leewal, De Braamberg en de Duunsche landen.
- Duisternis wordt inzichtelijk gemaakt via de hemelhelderheidskaart van Drenthe.
- De kaart van de stiltegebieden in Drenthe is beschikbaar via Geoportaal Drenthe.

Output: inhoudelijke resultaten

- Er zijn 10 Aardkundige Monumenten onthuld in 9 Drentse gemeenten.

Outcome

- Er wordt niet gemonitord op het behoud van de ruimtelijke kwaliteit.



Zachte resultaten

- Kernkwaliteiten worden vooraf bij andere processen ingebracht. Dit gaat wel eens mis bij de realisatie door weinig zicht/controle.
- Het combinatiemodel wordt in de praktijk nog weinig actief ingevuld; echter in projecten wel impliciet ingezet.
- Met subsidieregeling Herstructurering Ruimtelijke Kwaliteit worden rotte plekken aangepakt.
- Pingoruïnes zijn onderzocht.



Analyse

De rol die de provincie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit vervult, is vooral een faciliterende, inspirerende en stimulerende rol. De resultaten die genoemd zijn, zijn dan ook vooral gericht op deze procesmatige rol. Daarnaast kan en moet de provincie een meer regisserende rol vervullen omdat de provincie het overzicht heeft op de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen in de provincie en zij moet zorgdragen voor een goede afweging tussen de verschillende opgave en voldoende groene ruimte.

Voor het thema behoud van ruimtelijke kwaliteit zijn geen harde doelen gesteld. Daar is Drenthe niet uniek in. Ruimtelijk kwaliteit is lastig te definiëren. Daarmee is de monitoring van ruimtelijke kwaliteit (of de mate waarin de doelen bereikt worden) ook lastig, evenals de handhaving. Resultaten worden vaak benoemd in termen van procesresultaten (aantal plannen, onderzoek, etc.).

Drenthe heeft een combinatiemodel ontwikkeld om de verschillende ruimtelijke opgaven, systemen en kwaliteiten met elkaar in verband te bezien, om op basis daarvan de ruimtelijke kwaliteit te behouden en waar mogelijk te ontwikkelen. In de gesprekken die wij gevoerd hebben wordt aangegeven dat dit model nog niet of nauwelijks wordt toegepast, en worden er vraagtekens gezet bij de werking ervan. Hierdoor is het beeld bij medewerkers dat sluipenderwijs de Drentse ruimtelijke kwaliteit wordt aangetast.

Het combinatiemodel biedt handvatten om de ruimtelijke kwaliteit van Drenthe te behouden, maar is tegelijkertijd veelomvattend en daardoor ingewikkeld. Het geeft nog onvoldoende houvast als het gaat om het prioriteren van verschillende grote opgaven en kent veel kernkwaliteiten, maar niet iets als leidende principes. Uit gesprekken blijkt dat het binnen het provinciehuis nog niet vanzelfsprekend is het combinatiemodel als uitgangspunt te nemen voor beleid en adviezen. Buitenshuis is dit waarschijnlijk nog minder het geval.

Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

Drenthe kan een duidelijkere rol innemen met een helder doel voor ogen, waarop ze kan sturen. Zeker gezien het aantal en de omvang van de onderwerpen die op Drenthe afkomen. In de gesprekken kwam vanuit vrijwel alle collega's de wens naar voren meer integraal samen te werken met andere collega's en domeinen.

Als we kijken naar de trends en ontwikkeling die er op het landelijk gebied van Drenthe afkomen, zijn dit er meer dan benoemd in de Omgevingsvisie 2018. Ook dat vraagt om een benadering waarin meerdere opgaven tegelijkertijd bezien worden. Voor het integraal samenwerken is een basis gelegd in het combinatiemodel. Uit de gesprekken komt een beeld naar voren dat dit nog niet goed ingezet wordt, dan wel dat vraagtekens worden gezet bij de werking ervan.

In het werkatelier zijn hiervoor een aantal mogelijke oplossingsrichtingen genoemd:

- Het benutten van ontwerpend onderzoek bij: beleidsontwikkeling en ruimtelijke ingrepen.
- Het benoemen (en doordenken van de betekenis) van leidende principes, zoals 'water en bodem sturend' en 'klimaatrobuust'.
- Het integreren van ruimtelijk kwaliteitsdenken in de integrale gebiedsgerichte aanpak, bijvoorbeeld door:
 - het inbrengen van een kwaliteitsonderlegger (zoals bijvoorbeeld een gebiedsbiografie);
 - inhoudelijke expertise bieden vanuit provincie aan gemeentes;
 - plannen te maken die multisectoraal zijn, breed, integraal en met een ontwerpde invalshoek oftewel dat er uitspraken gevisualiseerd worden over de gewenste ruimtelijke structuur in de toekomst;
 - meer capaciteit beschikbaar te maken richting uitvoering.



Daarnaast zijn vanuit het werkatelier Omgevingskwaliteit in het kader van de Omgevingsagenda Noord suggesties voor instrumenten gedaan :

- Een gebiedsbiografie. Waarin de waarden worden geëxpliciteerd, informatief.
- De methodiek '10 gouden kwaliteitsregels' voor omgevingskwaliteit in Noord-Nederland.
- Vliegend Q-team voor opgaven op schaal van Noord-Nederland.
- Kennisnetwerk omgevingskwaliteit voor Noord-Nederland.

Tenslotte hebben bestuurders die benaderd worden voor sectorale claims goede ondersteuning nodig om omgevingskwaliteit op de agenda te krijgen. Kansen om dit serieus op te pakken liggen vaak vroeg in het proces bij de formulering van opdrachten, eerste verkenning van budgetten en het inrichten van de stakeholderomgeving.





3. Natuur en biodiversiteit

Inleiding

Natuur is belangrijk voor de samenleving. Dat belang is met de huidige Covid-19 epidemie nog duidelijker geworden. Het gaat dan zowel om natuur dicht bij huis als om natuur in beschermde gebieden. De natuur levert schoon water, hout, voedsel en medicijnen, en is belangrijk voor zuurstofproductie, koolstofopname en waterzuivering. Maar ook voor gezondheid, ontspanning, inspiratie en culturele identiteit.

In de Omgevingsvisie is natuur benoemd als één van de vier robuuste systemen en is het begrip Basiskwaliteit Natuur benoemd. Natuur betreft zowel een aanwezige kwaliteit – af te meten aan de biodiversiteit – als een te ontwikkelen functie (natuurontwikkeling), als een te waarderen (beleven) gebied.

In deze evaluatie is uitgegaan van de Omgevingsvisie 2018, de Natuurvisie 2014-2040. Daarnaast zijn de (toen nog concept) natuurvisie en het koersdocument stikstof meegenomen. Drenthe streeft naar beleefbare natuur én naar natuur met een economische waarde. Daarnaast streeft Drenthe ook naar variatie in en tussen levensgemeenschappen in de voor Drenthe kenmerkende natuur. Daarvoor is bescherming van natuur essentieel. De samenhang tussen biodiversiteit en natuurwaarden (binnen en buiten het NNN) is groot. In de Natuurvisie 2014-2040 is uitgewerkt hoe deze samenhang versterkt kan worden en welk belang Drenthe heeft in natuurwaarden buiten het begrensde NNN.

Op 20 januari jl. is door Provinciale Staten van Drenthe de geactualiseerde Natuurvisie 'Gastvrije natuur 2040' vastgesteld. Aanleiding waren de verschillende ontwikkelingen op het gebied van klimaat, natuur en stikstof, evenals de discussie over groot wild, zoals het edelhert. De geactualiseerde Natuurvisie beschrijft de uitgangspunten voor het natuurbeleid voor de provincie voor de komende jaren. Uitgangspunt is een gastvrije natuur in Drenthe, waar iedereen van kan genieten. Een mooie natuur die willen doorgeven aan de volgende generaties en robuuster maken voor de toekomst.



Ambities

Vastgestelde ambitie Omgevingsvisie

“Het behouden en versterken van biodiversiteit is van provinciaal belang en werkt door in meerdere beleidsvelden. Wij zetten ons in om leefgebieden te verbeteren conform de afspraken in het Natuurpact. Wij zetten ons vooral in voor soorten waarvoor Drenthe een belangrijk leefgebied is. Daarmee zijn de akkervogels voor Drenthe van groter belang dan de weidevogels. Het vlechtwerk van droge en natte landschapselementen (groen-blauwe dooradering) van agrarische gebieden is van provinciaal belang voor de instandhouding van een basiskwaliteit voor de biodiversiteit. Groen-blauwe dooradering zijn landschapselementen, zoals (droge) ruigten, struwelen, bomenrijen en singels, sloten en poelen. Binnen deze basiskwaliteit horen goede leefgebieden voor boerenlandvogels en -vlinders.”

Met betrekking tot de N2000-gebieden “vervullen wij onze beschermende rol op een zodanige manier dat het zo weinig mogelijk belemmeringen voor het omliggende gebied oplevert en dat deze bijdraagt aan een goede leef- en werkomgeving. Wij voegen aan de instandhoudingsdoelen uit de Wet natuurbescherming doelen toe van beleven en benutten.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Behoud en ruimte voor herstel van natuur in Drenthe.”

“Geen verdere achteruitgang van, maar een plus op biodiversiteit in het landelijkgebied.”

“Met betrekking tot stikstof vooral inzet op instandhouding van natuur om vervolgens ontwikkelingsruimte vrij te spelen.”



Beleidsdoelen



Harde doelen

- Instandhouding en versterken van de biodiversiteit, conform de afspraken in het Natuurpact met het Rijk.
- Stimuleren aanleg van nieuwe bossen (10% = 3700 ha) en waarborgen van de kwaliteit en kwantiteit van het bestaande bos.
- Verminderen van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.
- Ontwikkelen van robuuste natuur ten behoeve van een gunstige staat van instandhouding Vogel- en Habitatrichtlijnsoorten en habitats (Wet natuurbescherming).
- Behoud en beheer van waardevolle landschappen (Wet natuurbescherming).



Zachte doelen

- Verbeteren van de biodiversiteit buiten het Natuur Netwerk Nederland (NNN), onder andere door het verbinden van natuurgebieden (multifunctionele verbindingen) en inzet op agrarische natuur.
- Beleefbare natuur.

Doelen NNN:

- Realiseren van aangegeven natuur en landschapsdoelen.
- Cultuurhistorie telt mee.
- Beleving vergroten.

Doelen Drents Natuur Netwerk (DNN):

- Netwerk verstevigen, doorlaatbaarheid en dooradering in standhouden en verbeteren.
- Basiskwaliteit natuur realiseren.
- Beleving vergroten.

Resultaten



Harde resultaten

Output: procesresultaten

- Het Koersdocument Drentse aanpak stikstof (2021) vastgesteld.
- Samen met de andere noordelijke provincies en het ministerie van Landbouw is de Regio Deal Natuurinclusieve Landbouw opgesteld. Doel van deze Regio Deal is een economisch sterke landbouwsector die bijdraagt aan de biodiversiteit, een gezonde bodem en een gevarieerd en (be)leefbaar platteland.

Output: inhoudelijke resultaten

- De natuurherstelmaatregelen in N2000 gebieden voor de periode 2015 t/m 2021 zijn in 2020 in uitvoering of reeds gerealiseerd. Daarmee lopen deze uitvoeringsmaatregelen op schema (N2000).
- Van de 13.600 ha in te richten natuur (natuurpact) was op 1 januari 2020 6.492 ha (48%) gerealiseerd (NNN).

Outcome

- De staat van instandhouding is volgens de recentste cijfers (2013-2018) zeer ongunstig voor 53,85% van de habitat-typen, matig ongunstig voor 34,62%, en gunstig voor 11,54%.
- De staat van instandhouding is volgens de recentste cijfers (2013-2018) zeer ongunstig voor 38,27% van de habitatrichtlijn-soorten, matig ongunstig voor 30,86%, en gunstig voor 25,93%. Voor 4,94% is dit onbekend.
- 33,90% van de volgelrichtlijnsoorten laat volgens de recentste cijfers (2013-2018) een negatieve trend zien in de populatieomvang 13,70% is stabiel/fluctuerend, 49,8% laat een positieve trend zien en voor 2,60% is dit onbekend.



- De (herstel)maatregelen die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd om de natuur in de N2000- gebieden te versterken hebben effect. Zo worden in deze gebieden inmiddels meer typisch Drentse soorten en zeldzame Rode Lijst soorten waargenomen.
- De uitvoering van hydrologische herstelobjecten loopt achter door onder andere achterblijvende grondverwerving. Hierdoor wordt tevens het KRW-doel m.b.t. tot de gewenste grondwatercondities in Natura 2000-gebieden mogelijk niet gehaald.
- Verdroging, verzuring en vermessing vormen nog altijd een bedreiging voor de Drentse natuurgebieden en de effectiviteit van beheer- en inrichtingsmaatregelen. Met name in droge heide en heischrale graslanden is verbetering van de milieumstandigheden nog niet in zicht.
- Er is een duidelijk verschil zichtbaar in natuurkwaliteit (en de mate van ontwikkeling) tussen gebieden met en zonder beheer, zowel binnen als buiten de NNN. De afname in beheerde gebieden is geringer; plaatselijk is zelfs enige verbetering zichtbaar, met name in de Natura 2000-gebieden. De afname van biodiversiteit en milieukwaliteit in het agrarisch cultuurlandschap is overduidelijk.
- Ondanks licht herstel vraagt de natuurkwaliteit nog grote aandacht. In natuurgebieden lijkt de afname van biodiversiteit te stabiliseren, maar in het agrarisch gebied is nog sprake van een afname. Het natuurbeleid dringt de afname van biodiversiteit terug, maar nog onvoldoende om de totale afname in biodiversiteit tegen te houden.
- 70% van het Drentse natuur areaal zit boven de kritische depositiewaarde stikstof voor 2030.
- De Basiskwaliteit Natuur voor de provincie Drenthe is over het algemeen matig. De gebieden die relatief beter scoren zijn de gebieden die ook relatief goed scoren op de Basiskwaliteit Landschap. Dit zijn onder meer het Drentse Aa gebied, de Kop van Drenthe, noordelijk deel van de Hondsrug en het Zuidwestelijk deel van de provincie. Daarnaast zijn er nog een aantal andere gebieden die relatief beter scoren waaronder de omgeving rondom Veenhuizen, Meppel en ten noorden van Coevorden. Ook hier is de kwaliteit van het landschap in de huidige situatie nog relatief goed. De gebieden die er uit springen met een relatief matige tot soms slechte score voor de huidige kwaliteit zijn de Veenkoloniën, omgeving Emmen en een deel van Hartje Drenthe. Dit zijn gebieden die ook minder goed scoren op de huidige kwaliteit van het landschap.
- Gebieden met een goede bescherming en beheer van landschapselementen scoren beter op de huidige Basiskwaliteit Natuur dan gebieden waarvoor dat niet geldt. Betere, ruimtelijke bescherming van landschapselementen is essentieel voor het behoud en verbetering van de Basiskwaliteit Natuur. Ook toezicht en handhaving spelen hierbij een belangrijke rol.



Robuust Natuurnetwerk		Natuurnetwerk Drenthe	
Natuurlijk proces leidend	Bestaande patronen leidend	Agrarisch gebruik leidend	Wonen en werken leidend
Plaats Natuurnetwerk			
<ul style="list-style-type: none"> • N2000-netwerk • Onderdeel NNN 	<ul style="list-style-type: none"> • N2000-netwerk • Onderdeel NNN inclusief ecologische verbindingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertakkingen netwerk 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertakkingen netwerk
Streven			
<ul style="list-style-type: none"> • Natuurlijke processen dominant • Landschapsdoelen ondergeschikt 	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren van aangegeven natuur en landschapdoelen • Cultuurhistorie telt mee • Beleving vergroten 	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerk verstevigen, doorlaatbaarheid en dooradering in stand houden en verbeteren. 	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerk verstevigen, doorlaatbaarheid en dooradering in stand houden en verbeteren.



Analyse

De provincie heeft de op grond van de Wet natuurbescherming een wettelijke taak om planten en dieren te beschermen, natuur te beheren en nieuwe natuur aan te leggen. De geactualiseerde Natuurvisie 'Gastvrije natuur 2040' beschrijft de uitgangspunten voor het natuurbeleid voor de provincie voor de komende jaren. De uitvoering van de visie zal onder andere vorm krijgen in het Uitvoeringsplan flora en fauna voor wat betreft soorten en in het Programma Natuurlijk Platteland (PNP) daar waar het gaat om natuurontwikkeling.

Bij de wettelijke taak passen een sturende rol en SMART doelen. De studie laat zien dat er in Drenthe van alles gebeurt op het gebied van natuur en dat dit zijn vruchten afwerpt. Tegelijkertijd blijven de resultaten achter (op het gebied van verwerving, inrichting, beheer, herstel en natuurkwaliteit) en is extra inzet nodig om de NNN en Natuurpact doelen te halen. De geformuleerde doelen NNN en Natuurpact worden namelijk niet gehaald (ongeveer halverwege ten opzichte van afspraken en laaghangend fruit is geplukt). De beperkte grondmobiliteit maakt het lastig om deze opgaven af te maken. Ook als het gaat om de KRW-doelen en de stikstofopgave is extra inzet nodig.

Twaalf van de veertien Drentse Natura 2000-gebieden zijn stikstofgevoelig en hebben te maken met een te grote stikstofdepositie. Buiten N2000 is ongeveer 2/3 van het totale oppervlak van het Drentse deel van het NNN gevoelig voor stikstof. Net als in de Natura 2000-gebieden liggen ook in deze gebieden kwetsbare habitattypen en leefgebieden van soorten uit de Vogel- en Habitatrictlijn, die meetellen in de Gunstige Staat van Instandhouding. Gezien het voedselarme karakter van de Drentse natuur is het voor Drenthe een zeer lastige opgave om de Kritische Depositiewaarde te behalen. Drenthe heeft dus een grote opgave om de stikstofgevoelige natuur zo robuust mogelijk te maken.

De Drentse natuur is ernstig verdroogd. Verdroging wordt in Drenthe onder andere veroorzaakt door de (intensieve) landbouw.

De biodiversiteit in het landelijk gebied heeft duidelijke relaties met de huidige kwaliteit van het landschap, het huidige gebruik en de milieuocondities (bodem, water en lucht). Wanneer de algehele kwaliteit van het landelijk gebied niet op orde is, of achteruitgaat, heeft dat gevolgen voor de Drentse soorten en Drentse biodiversiteit.



Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

In het algemeen is meer inzet nodig op de NNN en Natuurpactdoelstellingen om deze in 2027 te halen.

Daarnaast biedt de aanpak stikstof kansen voor natuur en voor een meer integrale benadering van het realiseren van natuurdoelen met andere opgaven. De gebiedsgerichte aanpak stikstof vraagt om over de grenzen van de eigen sector heen te kijken. De kwaliteit van het Drentse landschap bepaalt de kwaliteit van de natuur. Dus extra inzet is ook op landschapsbehoud nodig. De regiodeal en Aanpak stikstof bieden handvatten om langs verschillende wegen doelen ook op andere manieren te behalen.

Oplossingsrichtingen zijn zoals die in het werkatelier naar voren zijn gebracht:

- Bestuurlijke daadkracht
 - Grondverwerving / PIP
 - Aanpassen natuurdoelen (bij waterberging)
- Prioriteren van gebiedsgerichte ontwikkeling/aanpak rond N2000/NNN
 - Vanuit andere opgaven / gebiedsopgaven
 - Ruimte voor beekdalen als integraal programma
- Programma Natuur 10 jaar financieren
 - Natuurherstel NNN/N2000
 - Natuurinclusief / onderdeel van het gebruik
- Gebiedsprocessen centraal
 - Gebiedsregisseurs
 - Prolander





4. Landbouw

Inleiding

Drenthe heeft van oudsher een grote landbouwsector. De landbouw vormt één van de vier robuuste systemen in de Omgevingsvisie. Economisch gezien en vanuit de directe en indirecte werkgelegenheid zijn de landbouw en agribusiness voor Drenthe belangrijke sectoren. Ook is de landbouw belangrijk voor het Drentse landschap: 70% van het grondgebruik van Drenthe is in gebruik bij de landbouw. Hiervan wordt 76.789 ha gebruikt door graasdierbedrijven, 53.846 ha door akkerbouwbedrijven, 4.493 ha door tuinbouwbedrijven, 3.149 ha door hokdierbedrijven en 286 ha door bedrijven met een blijvende teelt. De provincie heeft vooral een stimulerende taak als het gaat om landbouw.



Ambities

Vastgestelde ambitie(s) Omgevingsvisie

“Het waarborgen van een toekomstgerichte, dat wil zeggen duurzame, moderne en innovatieve landbouw en agribusiness, waarbij people, planet en profit met elkaar in balans zijn, is van provinciaal belang. Dat is goed voor Drenthe en ook goed voor de boeren, de ondernemers. Wij geven innovatieve ondernemers de ruimte om te experimenteren en kennis te delen, zodat zij nieuwe afzet kunnen realiseren. Wij waarderen de prestaties van de koplopers: projecten en initiatieven die succesvol zijn uitgevoerd, al in gang zijn gezet of waar ondernemers op dit moment over nadenken. We willen dat de nieuwe kennis van de koplopers gedeeld wordt en toegepast door een grote groep ondernemers: het peloton. De echte winst wordt behaald als iedereen het gaat doen. In dat proces spelen, naast de ondernemers, ook andere en diverse intermediaire organisaties een belangrijke rol.”

“We stellen de Drentse agribusiness in staat om haar positie op de Europese en wereldmarkt te versterken.”

“Een te sterke groei van de intensieve veehouderij zet de milieuruimte voor de landbouw als geheel onder druk. Om deze reden willen wij de intensieve veehouderij beperkt laten groeien.”

“De Veenkoloniën zijn aangewezen als proeftuin voor de landbouw. Nieuwe ontwikkelingen op landbouwgebied kunnen als eerste hier worden geïntroduceerd. Dit willen wij actief ondersteunen.”

“Vanuit economische overwegingen is het onze ambitie om bij te dragen aan het verhogen van de toegevoegde waarde, zowel binnen de Drentse tuinbouwketen als daarbuiten. Een belangrijke ambitie is het verduurzamen van de productie en het verwaarden van kennis, producten en reststromen binnen de tuinbouwketen en de verbindingen met andere ketens.”

“Wij zien agroproductieketens als grootschalige industriële ontwikkelingen en streven naar concentratie op geschikte locaties.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Balans tussen: ecologie, economie en natuur.”

“Produceren met minimale emissies.”

“Verduurzaming, met oog voor de economische component.”

“Meer sturen op doelen.”

“Rentmeester: samen met de boer zoeken naar nieuwe verdienmodellen in de keten.”



Beleidsdoelen



Harde doelen

Drentse melkveehouderij presteert m.b.t. fosfaat, stikstof en ammoniak op het niveau van de 25% best presterende Drentse bedrijven uit 2013.



Zachte doelen

- Het waarborgen van een toekomstgerichte landbouw en agribusiness (PPP).
- Intensieve veehouderij / niet- grondgebonden landbouw beperkt laten groeien.
- Actieve ondersteuning van nieuwe ontwikkelingen op landbouwgebied in de Veenkoloniën.
- Het verduurzamen van de productie en het verwaarden van kennis, producten en reststromen binnen de tuinbouwketen en de verbindingen met andere ketens.

Resultaten



Harde resultaten

Output: procesresultaten

- Strategisch Landbouwplan Veenkoloniën 2020 - 2024 vastgesteld.
- 1 miljoen POP3 subsidie voor de versterking van biodiversiteit en voor innovatie op het gebied van eiwittransitie.
- Interbestuurlijk programma vitaal platteland. In drie deelprojecten wordt gewerkt aan natuurinclusieve en kringloop landbouw.
- De Agenda Veenkoloniën en Innovatie Veenkoloniën zijn in uitvoering.
- De Ontwikkelagenda melkveehouderij is in uitvoering.
- Met de agenda voor de Veenkoloniën en de Regiodeal NIL zijn streefbeelden en actieplannen opgesteld voor Natuurinclusieve Landbouw en een concreet plan van aanpak voor 2021.
- Bijna een kwart van de Drentse melkveehouders (232) neemt deel aan Duurzame Melkveehouderij Drenthe.
- Meer dan 20 jonge boeren zijn via de POP3-maatregel Jonge Boeren ondersteund.

Output: inhoudelijke resultaten

- -



Zachte resultaten

- Vanuit de Regio Deal NIL is verbinding gelegd met de Agenda Boer, Burger en Natuur Drenthe. Een overkoepelend streefbeeld is vastgesteld en er zijn deelgebieden waarvoor een streefbeeld en actieplan voor natuurinclusieve landbouw wordt opgesteld.



Analyse

De rol die de provincie op het gebied van landbouw kan vervullen is vooral een faciliterende, inspirerende en stimulerende rol. In het kader van de gebiedsgerichte aanpak stikstof zal de regisserende rol van de provincie, in combinatie met de taak van de provincie in het kader van het natuurbeleid en waterkwaliteitsopgaven steeds belangrijker worden.

De studie laat zien dat de provincie op verschillende manieren haar ambities op het thema landbouw wil realiseren. In samenwerking met partners heeft zij verschillende agenda's opgesteld die nu in uitvoering zijn. Passend bij de provinciale rol op dit thema zijn de resultaten vooral procesresultaten. Zo wordt gewerkt aan de actieve ondersteuning van nieuwe ontwikkelingen op landbouwgebied in de Veenkoloniën met Agenda Veenkoloniën en Innovatie Veenkoloniën.

Vanwege niet op elkaar aansluitende doelen en resultaten en beperkt beschikbare, actuele informatie met betrekking tot doelbereik is het lastig harde uitspraken te doen over het doelbereik op het thema landbouw. In de Agenda Boer, Burger en Natuur Drenthe (2019) worden de ambities wel verbonden aan doelen en een opmaat naar een actieprogramma aansluitend bij deze doelen. De resultaten hiervan, waren op het moment van deze analyse nog niet bekend.

De ambities en doelen vanuit landbouw zijn nu veelal sectoraal vormgegeven, terwijl ontwikkelingen en trends op het gebied van bodem, klimaat, energie, krimpgebieden, verstedelijking en de urgentie van de stikstof aanpak, een grote invloed gaan hebben op de landbouwsector. De ruimtelijke vragen vanuit de andere sectoren en de opgave om te extensiveren zal

ruimte vragen en de aanspraak op agrarische gronden verhogen. De vraagt een tijdige visie van de provincie op de ontwikkeling van een duurzame landbouw als input voor de gebiedsgerichte processen. Daarbij gaat het ook om een toekomstbeeld over de effecten van uitbreiding en schaalvergroting op het Drentse landschap.



Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

Met de Agenda Boer, Burger, Natuur Drenthe is een fundament gelegd om op een inspirerende manier boeren te verleiden om aanpassingen te doen om hun bedrijfsvoering te verduurzamen. Deze manier van belonen en uitdagen met behulp van KPI's kan verder uitgebouwd worden richting meer en andere duurzaamheidsdoelen voor de agrarische sector. Als het gaat om een toekomstbestendige sector kan de provincie zich hard maken voor "true pricing". Daarnaast is het ontwikkelen van een grondbank van belang ook gezien de stikstofopgave.





5. Water

Inleiding

In de Omgevingsvisie is een klimaatbestendig watersysteem opgenomen als één van de robuuste systemen. Water gaat zowel over oppervlakte- als grondwater. Oppervlaktewater is zichtbaar in de vorm van kanalen, beken, vennen en zwemplassen. Het grondwater is minder zichtbaar maar wordt op veel verschillende manieren gebruikt. Denk hierbij aan drinkwater, het beregenen van gewassen en warmte-koude Opslag (WKO).

Het Regionaal Waterprogramma is een concrete uitwerking van het provinciaal waterbeleid. Hierin is opgenomen wat de provincie Drenthe doet om uitvoering te geven aan Europese richtlijnen met betrekking tot water.

De provincie heeft als wettelijke taken het toezicht houden op de naleving van milieuwetten voor lucht, bodem en water en het toezicht houden op de waterschappen.

De provincie heeft een wettelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van de grondwatervoorraad en een zorgplicht voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Daartoe stelt zij kaders en strategische doelen vast voor het regionale waterbeheer en is strategisch en deels operationeel grondwaterbeheerder.



Ambities

Vastgestelde ambitie(s) Omgevingsvisie

“We streven naar een robuust watersysteem voor landbouw, natuur en wonen dat in staat is de gevolgen van klimaatverandering zodanig op te vangen. Dit is zodanig ingericht dat de risico’s op wateroverlast en watertekort tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau beperkt blijven, met bijzondere aandacht voor de beekdalen. Robuuste beekdalen zijn bestand tegen een grotere hoeveelheid neerslagwater, die zich, als gevolg van de klimatologische veranderingen, verzamelt in de beekdalen. We streven naar schoon grond- en oppervlaktewater voor mens, natuur, landbouw en drinkwatervoorziening. De oppervlaktewaterkwaliteit voldoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water 2021.”

“De watersysteembenadering is een van de ordenende principes in ons omgevingsbeleid. Dat wil zeggen: in de fysieke omgeving gaan we bij de functietoekenning, de inrichting, het beheer en bij het gebruik uit van de eigenschappen en potenties van het watersysteem. Daarbij handhaven of herstellen we de natuurlijke veerkracht van het watersysteem om extreme omstandigheden op te vangen. Daarvoor heeft het watersysteem in de toekomst meer ruimte nodig dan nu.”

“Door water vast te houden, ontwikkelen we een zo’n groot mogelijke voorraad zoet grondwater. Het grond- en oppervlaktewater heeft daarbij een goede kwaliteit, gebaseerd op de normen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De oppervlaktewaterlichamen moeten voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). Voor de periode tot 2021 zijn de doelen concreet vastgelegd in het Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe (2016 – 2021).”

“De waterhuishouding is in de landbouw én multifunctionele gebieden, binnen de mogelijkheden van het watersysteem en onder normale meteorologische omstandigheden, afgestemd op optimale productieomstandigheden voor de landbouw, met instandhouding van de natuurlijke verschillen tussen hoog en laag. De waterhuishouding wordt in de gebieden met de aanduiding robuuste natuur afgestemd op de natuurdoelen.”

“De beschikbaarheid van voldoende grondwater van goede kwaliteit is een nationaal belang. Wij richten ons op het oplossen van de knelpunten en bedreigingen die er zijn met betrekking tot grond- en oppervlaktewater.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Grondwatervoorraad van goede kwaliteit, specifiek gericht op de drinkwatervoorziening.”

“Een Klimaatbestendig watersysteem.”



Beleidsdoelen



Harde doelen

Kwaliteit

- Na 2000 geen achteruitgang van de chemische en ecologische toestand van het water.
- Het oppervlaktewater in Nederland moet voldoen aan normen voor de 33 Europees vastgestelde prioritair stoffen en de Nederlandse lijst met stofnormen.
- Voor nitraat en bestrijdingsmiddelen in grondwater zijn normen vastgesteld op EU-niveau. Voor overige relevante stoffen kunnen normen worden vastgesteld op landelijk niveau, stroomgebied district niveau of grondwaterlichaam niveau.

Kwantiteit

- De waterhuishouding in gebieden met een landbouwfunctie is, binnen de mogelijkheden van het watersysteem, afgestemd op de landbouw. Hierbij wordt de grondwatervoorraad zoveel mogelijk vergroot door ondiep af te wateren. Om deze ambitie te realiseren wordt gebiedsgericht samengewerkt met Waterschappen en andere partijen in de regio.



Zachte doelen

Kwaliteit

- Een robuust, duurzaam, veerkrachtig en klimaatbestendig watersysteem voor landbouw, natuur en wonen.
- Een gezonde leefomgeving en een goede grondwaterkwaliteit.
- De grondwatervoorraad moet stabiel zijn (goede kwantitatieve toestand). Voldoende grondwater met een goede kwaliteit voor de openbare drinkwatervoorziening.
- De inbreng van verontreinigende stoffen beperken dan wel voorkomen.
- De kwaliteit van het grondwater moet zodanig zijn dat er met zo min mogelijk zuivering drinkwater van gemaakt kan worden.
- De grondwatervoorraad moet stabiel zijn (goede kwantitatieve toestand). Voldoende grondwater met een goede kwaliteit voor de openbare drinkwatervoorziening.

Kwantiteit

- De waterhuishouding in gebieden met een natuurfunctie is, binnen de mogelijkheden van het watersysteem, afgestemd op de natuur. Het regionale grondwatersysteem draagt bij aan het handhaven van de gewenste grondwaterstand voor de natuurfunctie, maar dit zal niet altijd toereikend zijn bij een watertekort in extreem droge jaren.
- Voorkomen negatieve effect van grondwateronttrekking voor beregening op Natura 2000-gebieden.
- De waterhuishouding in het stedelijk gebied draagt bij aan het voorkomen van effecten van klimaatverandering en is bovendien uit oogpunt van beleving van toegevoegde waarde voor de leefomgeving.
- De waterhuishouding in de beekdalen draagt bij aan de grondwatervoorraad en het voorkomen van wateroverlast.
- Het beschermen van Aanvullende Strategische Voorraden (ASV) voor de drinkwatervoorziening in de toekomst.
- Behoud van de huidige zoetwatervoorziening en stimuleren zelfvoorziening om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen.
- Het (achterliggend) gebied beschermen tegen onaantoonbare maatschappelijke schade door overstromingen vanuit kanalen of bergingsgebieden. Voor de regionale keringen geldt als omgevingswaarde de gemiddelde overschrijdingskans van eens in de 100 of 200 jaar van de hoogste waterstand waarop de regionale kering moet zijn berekend.
- Het voorkomen, dan wel beperken van ontoelaatbare wateroverlast door inundatie (overstroming) vanuit oppervlaktewater ten gevolge van een langdurige periode van neerslag. De omgevingswaarden voor het voorkomen of beperken van wateroverlast is de gemiddelde kans op overstroming per jaar afkomstig uit leggerwaterlopen.
- Verhogen van watervasthoudend vermogen van de bodem. Hiervoor is een hoger organisch stofgehalte noodzakelijk.



Resultaten



Harde resultaten

Output: procesresultaten

- De wettelijke taken op grond van de Waterwet zijn uitgevoerd. Ook de verplichte registraties zijn bijgehouden en de rapportages zijn opgesteld.
- Door vergunningen en toezicht in beschermingsgebieden is bijgedragen aan bescherming van het grondwater met het oog op de drinkwaterwinning.
- In vervolg op gebiedsdossiers voor de grondwaterbeschermingsgebieden, is samen met partners een uitvoeringsprogramma met afspraken over maatregelen, waarmee de problemen en risico's uit de gebiedsdossiers worden aangepakt of zoveel mogelijk ondervangen, opgesteld.

Output: inhoudelijke resultaten

- De uitvoering van de zoetwaterprogramma's voor Oost-Nederland en het IJsselmeergebied/Noord-Nederland.
- Uitwerking van het Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie in drie werkregio's.
- Stimuleren maatregelen voor het vasthouden van water, efficiënter watergebruik en verbeteren waterkwaliteit op landbouwbedrijven met het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.
- Het aantal hydrologische herstelprojecten in N2000 gebieden blijft achter bij de doelen.



Zachte resultaten

- Uitvoering van maatregelen voor de KRW en het voorkomen van wateroverlast liggen op schema.
- Regels in de Provinciale Omgevingsverordening beschermen beekdalen en bergingsgebieden.
- Succesvolle uitvoering Drentse Aa (drinkwater).



Analyse

De provincie heeft verschillende wettelijke taken. Als toezichthouder van de waterschappen rapporteren de waterschappen hun resultaten m.b.t. de KRW-doelen aan de provincie. Uit de studie blijkt dat Drenthe nog niet voldoet aan de gestelde KRW-doelen. Er is daarom meer inzet nodig om de doelen met betrekking tot de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater te behalen. Een grondige analyse van alle beschikbare data van verschillende meetjaren op grond- en oppervlaktewater kwaliteit was het binnen deze opdracht niet mogelijk. Dat vraagt een veel bredere studie. Daarom is het binnen deze analyse niet mogelijk gebleken om een uitspraak te doen in hoeverre de kwaliteit de afgelopen jaren is verbeterd.

De provincie monitort op grondwaterkwaliteit en waterstanden. Dit gebeurt met name in de N2000 gebieden. Daarnaast zijn er verschillende projecten uitgevoerd in het kader van (het behoud van) schoon drinkwater. Door klimaatverandering en afvalstoffen wordt zoet water van goede kwaliteit in de toekomst schaarser. De provincie kan ervoor kiezen om in de komende periode zelf een actieve rol te pakken als het gaat het zorgdragen voor voldoende drinkwater van goede kwaliteit.

Algemeen valt op dat de geformuleerde doelen niet SMART zijn en dus lastig te monitoren en evalueren. Alleen de KRW-doelen zijn voorzien van prestatie indicatoren, waardoor er iets te zeggen valt over het doelbereik.

Zowel de Omgevingsvisie als het recente Ontwerp Regionaal Waterplan laten zien dat doelen in het beleidsdomein water met verschillende andere beleidsdomeinen in verband wordt gebracht. Water en natuur in het kader van de KRW en N2000, water en klimaat als robuust systeem, water en bodem in verband met grondwaterkwaliteit en kwantiteit.

Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

Er gebeurt op dit moment al veel op het thema water. Extra inzet is nodig om aan de KRW-doelen te voldoen. Meer aandacht en duidelijke keuzes zijn daarnaast nodig om de effecten van bevolkingsgroei, klimaatverandering en afvalstoffen op de toekomstige drinkwatervoorraad te beoordelen.





6. Klimaatverandering

Inleiding

Het klimaat verandert ook in Drenthe. Klimaatverandering heeft als gevolg dat er in de winter meer neerslag valt en in het voorjaar en de zomer vaker perioden met droogte en hoge temperatuur voorkomen. Het wordt niet alleen droger, ook komen er in de zomer vaker heftige buien. Daarnaast worden winters over het algemeen milder, met meer weersextremen. Klimaatverandering zal daarom effect hebben op de leefomgeving. Zo zullen bijvoorbeeld verschuivingen in teelten optreden en gevolgen voor biodiversiteit zichtbaar worden.

Klimaatverandering is geen specifiek thema in de huidige Drentse Omgevingsvisie, maar wordt meegenomen onder een duurzaam en veerkrachtig watersysteem.

In 2021 is de Nota Klimaatadaptatie Drenthe aangeboden aan de Staten. Deze nota geeft inzicht in de gevolgen van klimaatverandering, oplossingsrichtingen en acties waar de provincie op dit moment aan werkt.

Ambities

Vastgestelde ambitie Omgevingsvisie

“We streven naar een robuust watersysteem dat in staat is de gevolgen van klimaatverandering zodanig op te vangen, dat de risico’s op wateroverlast en watertekort, nu en in de toekomst, beperkt tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Bovendien is dit een watersysteem dat de gevolgen van klimaatverandering kan opvangen.”

“Klimaatverandering heeft als gevolg dat er in de winter meer neerslag valt en in het voorjaar en de zomer vaker perioden met droogte en hoge temperatuur voorkomen. Het wordt niet alleen droger, ook komen er in de zomer vaker heftige buien voor. Dit leidt tot wateroverlast in de bebouwde kom en in de landbouw. Droogte betekent dat beken en waterlopen kunnen droogvallen en grondwaterstanden gaan dalen. Langere en heviger perioden van droogte kunnen leiden tot economische schade, met name voor de landbouw en schade voor landschap en natuur.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Er is geen provinciale ambitie op klimaatverandering, maar er is wel een iandelijke opgave. Het provinciale doel is om klimaatadaptief te zijn en de uitvoering daarvan zit in andere opgaven verweven (zoals water, natuur, bodem, bos, landbouw).”



Beleidsdoelen



Harde doelen

- Klimaatadaptatie doelen zijn gekoppeld aan doelen/ambities voor water.
- Er wordt een regionale/provinciale aanpak op klimaatadaptatie ontwikkeld.
- Gezonde bodem.
- Klimaatbestendige landbouw.
- Water langer vasthouden, hogere waterpeilen, vergroten grondwatervoorraad.
- Toekomstbestendige steden.
- Koppelkansen met andere thema's, zoals recreatie.
- Vergroten van de grondwatervoorraad door meer water vast te houden in de bodem.
- Beperken van het drinkwatergebruik tijdens de piekmomenten in droge en warme periodes.
- Vergroten van het drinkwaterdistributienetwerk.
- Verminderen van de drooglegging waardoor de bodemdaling wordt geremd en emissie structureel minder wordt.
- Onderzoek doen naar de ontwikkeling van ziekten en mogelijke bestrijding van ziekten.
- Vergroten van de biodiversiteit waardoor plagen sneller en beter kunnen worden opgevangen.
- Aanwezigheid van schaduw, koelteplekken en water in de stad.
- Verbeteren van de luchtkwaliteit. Anticiperen op slechte luchtkwaliteit.
- Wateroverlast kan worden voorkomen door het regenwater vast te houden en te bergen en bij woningbouw rekening te houden met de natuurlijke terreingesteldheid zoals niet bouwen in een beekdal/ laagste punten.



Zachte doelen

- Creëren van een gezonde bodem met veel organische stof en bodemleven.
- Gebruik maken van klimaatbestendige landbouwgewassen en/of rassen.
- Vergroten van de biodiversiteit in landbouwgebieden waardoor ziekte en plagen minder kans maken.
- Meer gebruik maken van droogteresistente gewassen en het verminderen van het watergebruik voor gewassen.
- Water meer bergen in waterbergingsgebieden en teelt afstemmen op risico's op wateroverlast.
- Water meer en langer vasthouden en meer infiltreren in de bodem door bijvoorbeeld hogere waterpeilen of het vergroten van het organische stofgehalte in de bodem. Tevens het verondiepen van droogvallende watergangen waardoor deze minder lang water afvoeren in het voorjaar, en het verminderen van stikstofdepositie.



Resultaten



Harde resultaten

Output: procesresultaten

- De Nota klimaatadaptatie is in 2021 aan de Staten aangeboden. In de Nota staan voor de thema's wonen, recreatie, industrie & bedrijven, landbouw, natuur, infrastructuur & mobiliteit, electriciteitsnetwerk en omgevingskwaliteit:
 - de gevolgen van klimaatverandering;
 - welke algemene oplossingsrichtingen er zijn;
 - waar de provincie nu al aan werkt;
 - welke richtingen voor uitwerking worden gezien.
- De Nota klimaatadaptatie laat zien dat er op verschillende thema's met uitgevoerde en lopende acties aan klimaatadaptatie gewerkt wordt. Dit zijn met name plannen, programma's en uitwerkingen van de Omgevingsvisie 2018.
- De provincie Drenthe is bij drie werkregio's van de DPRA betrokken. De stresstesten zijn uitgevoerd, risicodialogen moeten bijna overal nog gevoerd worden.

Output: inhoudelijke resultaten

- -



Analyse

Bij de aanpak van klimaatadaptatie spelen provincies een verbindende, stimulerende en ondersteunende rol. Aan de ene kant verbinden zij klimaatadaptatie met grote ruimtelijke opgaves. Aan de andere kant kunnen zij het stedelijk en landelijk gebied met elkaar verbinden in een regionale, samenhangende aanpak.

Het thema klimaatverandering is als zelfstandig beleidsthema relatief nieuw voor de provincie. In de Omgevingsvisie 2018 staat het samen met water als één van de strategische opgaven opgenomen. Met de Nota klimaatadaptatie (2021) is een analyse uitgevoerd van de effecten van klimaatverandering voor de verschillende sectoren en zijn mogelijke oplossingsrichtingen en acties in beeld gebracht. Er is nog geen sprake van meer 'harde' doelen, waardoor op dit thema sprake is van een beleidstekort. Wel bieden de in de nota genoemde oplossingsrichtingen goede aanzetten om te komen tot meer concrete SMART doelen.

De huidige situatie vraagt echter om meer inzet op het beleidsthema klimaatverandering binnen de provincie Drenthe. Op dit moment is er beperkt aantal FTE's beschikbaar voor klimaatverandering binnen de provincie voor een thema dat als één van de grootste opgaven voor de komende jaren wordt gezien.

Uit de analyse blijkt verder dat Drenthe in de Omgevingsvisie vooral kijkt naar gevolgen van en oplossingen voor klimaatverandering gerelateerd aan wateroverlast. Meer aandacht is nodig voor gevolgen door droogte en temperatuurstijging, op onder andere de natuur, de landbouw, recreatie en inrichting van de leefomgeving. Met name op (droge) zandgronden kan er sprake zijn van droogteschade voor gewassen.

Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

Drenthe zal meer moeten inzetten op het thema klimaatverandering. Het aantal beschikbare FTE's binnen de organisatie is erg weinig, zeker omdat het klimaat naar verwachting nog meer en sneller gaat veranderen. Belangrijk is om voor het thema klimaatverandering, in navolging op de Nota klimaatadaptatie, ook samen met de partners binnen de klimaat-werkregio's, meer met concrete doelen en acties te formuleren. De nota Klimaatadaptatie bevat hiervoor goede aanzetten

In de toekomst zal klimaatverandering een ruimtelijke claim leggen op zowel het stedelijk als landelijk gebied. Kijk daarom vanuit de doelen en ambities naar combinaties met andere opgaven die afkomen op het landelijk gebied. Met name met natuur, biodiversiteit, stikstof en de energietransitie zijn interessante koppelkansen mogelijk. Doelen en acties niet alleen op wateroverlast en –tekort, maar ook naar gevolgen van verdroging en temperatuurstijging zijn nodig.

De uitkomsten van de risicodialogen (DPRA) en de handvatten uit de nota klimaatadaptatie vormen mooie bouwstenen voor de Omgevingsvisie. Denk na over wat de strategie is, de rol van de provincie en wie de partners zijn in uitvoering.



7. Bodem en ondergrond

Inleiding

De Drentse bodem heeft diverse waardevolle functies: draagvlak of draagkracht voor bebouwing, als productiefactor in de landbouw, delfstoffenwinning, drinkwaterwinning en de opwekking van (duurzame) energie. De samenstelling en bodemkwaliteit is daarnaast van groot belang voor de ecologie. Tot slot heeft de bodem een informatie- en archief functie: de bodem vertelt ons over ontwikkelingen die duizenden tot miljoenen jaren geleden hebben plaatsgevonden.

In 2021 heeft Drenthe gewerkt aan de Strategie Bodem en Ondergrond. Deze strategie richt zich op negen opgaven: bodem en energie, bodem en landbouw, bodem en natuur, bodem en erfgoed, bodem en delf- en grondstoffen, bodem en water, bodem en klimaatverandering, bodem en infra, bodem en verontreinigingen in de leefomgeving. Op al deze thema's zijn ambities, doelen en ruimtelijke keuzes over bodemgebruik geformuleerd. Dit vormt de basis voor nog op te stellen operationele doelen en provinciale uitvoeringsagenda's voor de periode 2022-2025.



Ambities

Vastgestelde ambitie(s) Omgevingsvisie

“Wij willen dat de bodem en de ondergrond op een duurzame wijze worden gebruikt en beheerd, zodat deze ook voor toekomstige generaties optimaal benut kan worden. Daarvoor is het van belang dat de verschillende functies goed op elkaar worden afgestemd.”

“De functionaliteit van de Drentse bodem moet optimaal zijn om de verschillende functies goed te kunnen vervullen. Wij richten ons op kwaliteitsbehoud en zo nodig op verbetering van de bodemkwaliteit. Wij streven naar een duurzaam gebruik van de ondergrond. De verschillende functies mogen elkaar niet in de weg zitten.

“Functionele ontgroningen worden zodanig uitgevoerd dat geen ongewenste aantasting van de bodem of de daarin aanwezige waarden plaats kan vinden.”

“In de komende jaren pakken we de laatste verontreinigingen aan die een onaanvaardbaar risico vormen voor de mens, voor ecologie of vanwege de verspreiding van de verontreiniging. Wij streven ernaar om de ernstig verontreinigde bodems te (laten) beheersen en/of te saneren en betrokkenen en belanghebbenden daar zo veel mogelijk hun rol in te laten hebben.”

“Wij streven naar een goede bodemvruchtbaarheid, waardoor de bodem nu, maar ook in de komende generaties goed geschikt blijft voor het duurzaam telen van gezonde voeding, met zo min mogelijk externe grond- en hulpstoffen. Daarnaast willen we met onze inzet op een goede bodemvruchtbaarheid bijdragen aan de (bodem)biodiversiteit en waterbergend vermogen van de bodem, zowel in landelijk als stedelijk gebied.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Een toekomstbestendige bodem, voor een duurzame ontwikkeling en duurzame samenleving.”

“Het belang van bodem en ondergrond voor andere maatschappelijke opgaven beter positioneren.”



Beleidsdoelen



Zachte doelen

In de Bodemvisie van 2012 zijn de volgende doelstellingen opgenomen:

- In 2020 zien we de aardkundige en archeologische waarden als waardevol erfgoed, als basis - voor het waardevolle Drentse landschap en een aantrekkelijke woonomgeving en als kernkwaliteit voor toerisme en recreatie.
- Functies van de ondergrond zijn in 2020 integraal onderdeel van duurzaam omgevingsbeleid.
- De uitvoering daarvan is afgestemd op ruimtelijke en economische ontwikkelingen.
- In 2020 hebben we een goed en actueel kennisnetwerk en beschikken over meer kennis van de Drentse bodem. Dit leidt ertoe dat inzicht ontstaat in effecten van het bodembeleid en dat belanghebbende partijen de beschikking hebben over relevante bodeminformatie.
- Bodemkwaliteitsbeheer: In 2020 hebben we voor functies van de bovengrond en de ondergrond de gewenste bodemkwaliteit vastgelegd. Reststofstromen worden via hergebruik en kringloop van grondstoffen beheerd.
- Kringlooplandbouw: In 2020 werkt de helft van de landbouwsector in Drenthe volgens het kringloopprincipe waardoor bodemecosystemen zo min mogelijk worden aangetast, de kans krijgen te herstellen en volop te functioneren.
- Veenbodem: In 2020 hebben wij, samen met onze partners, voor bepaalde gebieden maatregelen getroffen, zodat de daar aanwezige veenbodems behouden blijven voor natuurdoelen en de uitstoot van broeikasgassen door veenoxidatie is beperkt. (zacht)
- Biodiversiteit: In 2020 zijn de bodemkwaliteiten zodanig verbeterd dat de bodemdiversiteit hoog is. We hebben natuurdoelen afgestemd op bodemkwaliteit. (zacht)
- Aardkundige waarden: In 2020 zijn planontwikkelaars, terreinbeherende organisaties en waterschappen zich bewust van het belang van aardkundige waarden. Bij ontwikkelplannen houden ze rekening met bescherming van deze waarden. (zacht)
- Geopark: In 2020 is door gemeenten, andere gebiedspartners en provincie het Geopark Hondsrug gerealiseerd. Dit park functioneert als voorbeeld voor het omgaan met het bodemarchief in afstemming met ruimtelijke en economische ontwikkelingen en met recreatie en toerisme als economische drager.
- Aardkundige monumenten: In 2020 hebben we verspreid over Drenthe acht aardkundige monumenten aangewezen in samenwerking met terreinbeheerders en gemeenten. Door kennisoverdracht en bewustwording koesteren ondernemers en organisaties deze monumenten. Ze zien en benutten kansen voor het vermarkten van het bodemarchief en de bijzondere glaciële geschiedenis van Drenthe.



Harde doelen

Deze doelstellingen zijn uitgewerkt in doelen voor bodemgezondheid, bodemarchief, bodemvoorraad en bodemkennis.

- Bodemsanering: In 2025 zijn onder regie van ons als provincie alle spoedeisende bodemsaneringen uitgevoerd of zijn de risico's van verontreiniging beheersbaar.
- Bodemontwikkeling: In 2020 zijn onder onze regie alle niet-spoedeisende bodemsaneringen opgenomen in stedelijke ontwikkelingsplannen of in beheer gegeven aan de grondeigenaren. De helft van de locaties is gesaneerd of de risico's zijn beheersbaar.



- Archeologie: In 2020 maken planvormers bij gebiedsontwikkeling tijdig een zorgvuldige afweging tussen het behouden van archeologische bodemschatten en andere belangen. Gemeenten nemen daarbij hun verantwoordelijkheid. Wij hebben opgegraven archeologisch materiaal bewaard en waar mogelijk toegankelijk gemaakt.
- Warmte- en koude opslag: In 2020 hebben wij initiatiefnemers gestimuleerd projecten te realiseren voor warmte- en koude opslag in Drenthe met een jaarlijkse reductie van CO₂ van 300 kiloton.
- Geothermie: In 2020 hebben wij initiatiefnemers gestimuleerd geothermieprojecten te realiseren met een jaarlijkse reductie van CO₂ van 50 kiloton.
- Zoutkoepels: In 2020 hebben wij voorkomen dat de zoutkoepels in Drenthe in gebruik zijn genomen voor opslag van radioactief afval of andere opslag. Voor de zoutkoepel van Hooghalen is eventuele persluchtopslag verkend en gestimuleerd.
- Ontgrondingen: In 2020 wordt op verantwoorde wijze voldaan aan de behoefte aan oppervlaktedelfstoffen, zodat er een goede grondstoffenvoorziening is in Drenthe op basis van door ons verleende vergunningen.
- Bodematlas In 2020 is onze digitale, geografische bodeminformatie (GIS) voor iedereen toegankelijk in de vorm van actuele bodemkaarten met bijbehorende informatie.
- Monitoring: In 2020 is de monitoring van ons bodembeleid op orde. We kunnen dan kennis over de bodem en de effecten van ons beleid in beeld brengen en evalueren.
- Website: In 2020 hebben wij actuele informatie over bodem en bodembeleid op een gebruiksvriendelijke wijze digitaal ontsloten via een digitaal bodemportaal.
- Bodeminformatie: In 2020 beschikken wij over een goed functionerend en actueel kennisnetwerk. Betrokken partijen krijgen hiermee relevante informatie die ze kunnen uitwisselen.

Overzicht strategische doelen uit de vastgestelde Strategie bodem en ondergrond:

Bodem & Energievoorziening

- Vergroten aandeel van hernieuwbare energie uit de ondergrond in de Drentse energiemix (inclusief ondergrondse opslag).
- Voorkomen aantasting van de kwaliteiten en eigenschappen van bodem en ondergrond bij winning en opslag van (hernieuwbare) energie, waaronder ook bodemdaling.
- Verkleinen van de ruimteclaim op de bodem voor nieuwe kabels en/of leidingen (inclusief graafwerkzaamheden) t.b.v. de productie en levering van energie.

Bodem & Landbouw

- Verbeteren en opbouwen organische stof in de Drentse bodem.
- Verminderen van bodemverdichting.
- Verbeteren van de bodembiologie.
- Verminderen en vervangen van niet duurzame hulpstoffen.
- Verbeteren van de (grond)waterkwaliteit en –kwantiteit.

Bodem & Verontreinigingen in de leefomgeving

- Opheffen en voorkomen van risico's op de locaties waar historische bodemverontreiniging (inclusief grondwater) leidt of kan leiden tot onaanvaardbare risico's.
- Aantasting van de bodemkwaliteit door verontreinigingen opheffen;
- Aantasting van de bodemkwaliteit door nieuwe verontreinigingen voorkomen.



Bodem & Erfgoed

- Koesteren van ons meest waardevolle aardkundig erfgoed, één van de kernkwaliteiten van Drenthe
- Bevorderen van zorgvuldig omgaan met ondergronds en bovengronds erfgoed.

Bodem & Natuur

- Verbeteren van de vitaliteit van de bos- en natuurbodems.
- Verbeteren van de bodembiologie van landbouwbodems ten behoeve van verhoging van de biodiversiteit in het Natuur Netwerk Drenthe.

Bodem & Grondwater

- Verminderen van de belasting van de bodem met meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en diffuse verontreinigingen.
- Verhogen van adsorptie en afbraakcapaciteit van de bodem.
- Verhogen van de natuurlijke buffercapaciteit van de bodem.
- Verminderen van de verdamping van water uit de bodem.
- Verminderen van veenoxidatie/ -inklinking.

Bodem & Infrastructuur

- Voorkomen uitspoeling/uitloging van verontreinigingen naar het grondwater vanuit bestaande en nieuwe infrastructurele objecten.
- Verbeteren van het water bufferend vermogen van de bodem rondom het wegennetwerk.
- Verhogen van de hoeveelheid hergebruik van delfstoffen en bouwstoffen bij infrastructurele projecten. Betrekken van kenmerken van bodem en ondergrond bij locatiekeuzes en variantkeuzes voor infrastructurele projecten.

- Verbeteren van de ruimtelijke ordening van de ondergrondse infrastructuur.

Bodem & Delf- en grondstoffen

- Verhogen van de hoeveelheid hergebruik van delfstoffen.
- Verbeteren en opbouw organische stof bij de teelt van biograndstoffen.

Bodem & Klimaatverandering

- De kenmerken van bodem en ondergrond beter benutten voor maatregelen voor klimaatadaptatie. Verminderen van afdekking van bodems in bebouwde gebieden.
- Verhogen waterbufferend vermogen van de bodem.
- Behouden van bestaand veen en ontwikkeling van nieuw veen.
- Vergroten aandeel van hernieuwbare energie uit de ondergrond in de Drentse energiemix (inclusief ondergrondse opslag).



Resultaten



Harde resultaten

Output: procesresultaten

- Binnen het programma Toekomstgerichte landbouw zijn activiteiten gestart om duurzaam bodemgebruik in de agrarische sector te realiseren.
- Er is onderzoek met grondradar gedaan naar de Drentsche Aa.
- Er zijn tot nu toe 10 Aardkundige Monumenten onthuld in 9 Drentse gemeenten.
- Het Geopark De Hondsrug is gerealiseerd.
- Er zijn meetnetten geïnstalleerd om de bodem- en grondwaterkwaliteit te bepalen. Evaluatie en rapportage worden eind 2021 verwacht.

Output: inhoudelijke resultaten

- Met uitvoering van het programma bodem en ondergrond 2016-2020 zijn de onaanvaardbare risico's voor mens en milieu als gevolg van bodemverontreiniging op vrijwel alle locaties gesaneerd of beheerst (Zorgwekkende Stoffen, zoals PFAS vormen een nieuwe zorg).
- Op 1 oktober 2021 staan er nog 36 locaties op de lijst met spoedlocaties bodemverontreiniging die een mogelijk risico vormen voor de mens of het milieu. Begin 2010 waren dat er 230. Van 194 zijn sinds 2010 alle humane risico's gesaneerd of worden de risico's tenminste beheerst (peildatum 2018). Daarmee worden momenteel op 85% van de locaties op de lijst sanerende maatregelen getroffen.
- Voor ieder grondwaterwinningsgebied heeft Drenthe een gebiedsdossier voor grondwaterbescherming opgesteld.
- Het aantal open- en gesloten bodemenergiesystemen staat op kaart weergegeven in de WKO-tool . Uit de tool blijkt dat bodemenergiesystemen in bijna alle kernen aanwezig zijn. Deze tool maakt ook inzichtelijk op welke plekken restricties zijn voor bodemenergiesystemen door bijv. drinkwatervoorzieningen, natuur of archeologie.



Analyse

Op het gebied van bodem heeft de provincie een wettelijke taak op bodemsanering en bodemenergie, onderdeel daarvan is de toezichthoudende rol op de naleving van milieuwetten voor bodem. Naast de toezichthoudende rol is de provincie adviseur, regisseur en verbinder als het gaat om de opgaven met betrekking tot bodem en ondergrond en de daarmee samenhangende andere grote opgaven op het gebied van water, natuur, landbouw, en de energietransitie. De provincie vervult hierin een schakelfunctie.

Als we de doelstellingen uit de bodemvisie bezien tegen de gevonden resultaten, blijkt dat er voornamelijk resultaat behaald is op het vlak van bodemsanering. Deze doelen zijn niet volledig behaald. Nieuwe gevaarlijke stoffen door technologische, sociaaleconomische en industriële ontwikkelingen vormen mogelijk een nieuwe bedreiging. Daarnaast zorgen effecten van klimaatverandering zoals bijvoorbeeld droogte voor extra druk op de bodemvitaliteit.

Ook voor bodemarchief zijn een aantal doelen gerealiseerd: het Geopark en de aardkundige monumenten. Uit de gesprekken blijkt dat het doel voor archeologie ook behaald is. Via het geoportaal Drenthe is de digitale, geografische bodeminformatie (GIS) voor iedereen toegankelijk in de vorm van actuele bodemkaarten met bijbehorende informatie. Ook de andere informatie is gebruiksvriendelijk digitaal ontsloten via de website van de provincie.

Als het gaat om bodemkwaliteitsbeheer, veenbodems, aardkundige waarden, ontgroning, monitoring en kennisnetwerk blijken doelen, op basis van de beschikbare gegevens, niet behaald. Uit dit rijtje vestigen we extra aandacht op monitoring, want monitoring vormt de basis voor het in kaart brengen van de resultaten van het gevoerde beleid.

Als we de doelen uit de concept strategie bodem en ondergrond leggen naast die uit de Bodemvisie van 2012 valt op dat de eerste veel zachter zijn geformuleerd. Dit betekent dat nog een concretiseringslag nodig is om deze doelen ook te kunnen meten en monitoren.

Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

Vanuit het gezamenlijke werkatelier wordt aanbevolen om de strategie bodem en ondergrond te vertalen naar de provinciale uitvoeringsagenda's op de verschillende beleidsthema's. Belangrijk daarbij is om het monitoren van de doelen hierin goed mee te nemen. Daarnaast is meer inzicht nodig in de concrete waarden waar de bodem aan moet voldoen om voldoende draagkracht te bieden voor het natuurlijke systeem. Belangrijk is om de nieuwe Europese bodemstrategie hierin mee te nemen.

Blijf daarnaast inzetten op de aanpak van bodemverontreiniging. De lijst met spoedlocaties van verontreinigde gebieden is in 2010 opgesteld. Aandacht is nodig om te beoordelen of er nieuwe locaties zijn bijgekomen door technologische, sociaaleconomische en industriële ontwikkelingen.





8. Energietransitie

Inleiding

In lijn met het Klimaatakkoord waarin staat dat we in 2030 49% minder CO₂ willen uitstoten ten opzichte van 1990, en in 2050 zelfs 95% minder, is ook in Drenthe gewerkt aan een Regionale Energie Strategie (RES). Om de invloed van klimaatverandering te beperken, moet de uitstoot van broeikasgassen sterk naar beneden. Hiervoor is de transitie naar een schone energievoorziening onontkoombaar. De energietransitie is een maatschappelijke opgave, die economische, technologische, ruimtelijke, organisatorische en sociale uitdagingen met zich meebrengt.

Nederland is opgedeeld in 30 Regionale energie regio's om de landelijke doelen rondom de opwek van duurzame energie te realiseren. Drenthe is als provincie aangewezen als één van deze 30 RES-regio's. De provincie werkt hierin samen met de twaalf gemeenten, vier waterschappen en netbeheerders. Ambities, visie en aanpak van Drenthe staan uitgewerkt in de RES 1.0 regio Drenthe. Er is door de provincie gekozen om het aanwijzen van locaties voor opwek van duurzame energie bij de gemeentes te beleggen.

In de Regionale Energie Strategieën werken de decentrale overheden gelijkwaardig samen. Vanuit haar taken als het gaat om bijvoorbeeld landschap heeft de provincie daarnaast een belangrijke rol om zorg te dragen voor het zorgvuldig inpassen van opwekkers van duurzame energie in het landschap.



Ambities

Vastgestelde ambitie(s) Omgevingsvisie

“Wij willen dat Drenthe in 2050 volledig energieneutraal is. Daarmee conformeren wij ons aan het klimaatakkoord van Parijs. Dat betekent dat Drenthe in 2050 100% van het energiegebruik hernieuwbaar produceert. Daarmee streven we in 2050 naar een reductie van de CO₂-uitstoot van 80 tot 95% ten opzichte van 1990. We werken in stappen naar dit doel toe, waarbij het aandeel hernieuwbare energie in 2030 op 40% moet liggen. Om onze doelen te bereiken, zetten wij volop in op energiebesparing, waardoor de vraag naar energie wordt beperkt. In de resterende energievraag in Drenthe willen we voorzien door de productie van hernieuwbare energie, mét behoud van leveringszekerheid en betaalbaarheid.”

Om deze ambitie te bereiken benoemt Drenthe in haar Omgevingsvisie de volgende randvoorwaarden:

“De energie-opgave pakken we integraal aan, zodat technologische, financiële en maatschappelijke innovaties en ontwikkelingen, ruimtelijke inpassing

en de sociaal maatschappelijke impact daarvan, in samenhang worden beschouwd. Wij willen de energieopgave realiseren, passend bij de kernkwaliteiten die onze provincie rijk is.”

“We beseffen ons dat de leefomgeving gaat veranderen met de introductie van hernieuwbare energiebronnen. Wij vinden de mening van de Drentse inwoners daarover belangrijk. Bij besluitvorming over duurzame energie-initiatieven vinden wij de volgende aspecten van belang:

lokale democratie (besluiten van de gemeente)
betrokkenheid van maatschappelijke partijen;
participatie van omwonenden;
verdeling van lusten en lasten.”

“Omdat de provincie samen met de Drentse gemeenten een belangrijke rol heeft in het ruimtelijk faciliteren van de productie van hernieuwbare energie, vinden wij dat de regie op de energietransitie thuishoort in de regio.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Aandacht voor bodem en biodiversiteit.”

“Opslag van CO₂, groen-gas, aardgas.”

“Regie op net schaarste.”

“Investeer in bos -> CO₂ + toerisme.”

“Energietransitie met behoud draagvlak inwoners.”

“Sturen vanuit opgaven (niet vanuit initiatiefnemers).”

“Energie armoede tegengaan (hoge gasprijzen).”

“50% lokaal eigendom.”

“Slimme adequate netten.”

“Participatie versterken.”



Beleidsdoelen

In de Regionale Energiestrategie (RES) 1.0 regio Drenthe staat beschreven dat het streven is om in 2030 een kwart van het energiegebruik in Drenthe op te wekken door grootschalige zonne- en windenergie. Dat is 3,45 Terawattuur (TWh).



Harde doelen

- 2050: Energieneutraal
- 2030: 40% hernieuwbare energie aan grootschalige hernieuwbare opwekking van 3,45 TWh elektriciteit:
- Windenergie: 1,123 TWh;
- Zonne-energie op land: 1,249 TWh;
- Zonne-energie op daken: 0,893 TWh;
- Techniekneutrale ambities: 0,234 TWh.
- Voor 2030 tien experimenten realiseren op het gebied van warmte, inclusief experimenten met opslag en conversie van energie.
- Besparen van 15 procent op het gebruik van warmte in de gebouwde omgeving.
- Opstellen van Transitievisie Warmte per gemeente. Waar sprake is van inzet van bovenregionale bronnen vindt onderlinge afstemming plaats. De Transitievisies Warmte vormen de opmaat naar een regionale bronnenstrategie en regionale energiemix. Deze vormen input voor de RES 2.0.
- In de POV staat opgenomen dat Drenthe niet meer duurzame energie wil opwekken dan de doelen zoals geformuleerd in de RES.



Zachte doelen

- Om deze opgave zo klein mogelijk te maken, wordt eerst ingezet op energiebesparing. Daarnaast gaat RESregio Drenthe per situatie op zoek naar duurzame warmtebronnen.
- Meervoudig ruimtegebruik: combineren van grootschalige energieproductie met andere opgaven en daardoor de ruimte zuinig gebruiken.
- Zorgvuldige inpassing in het landschap.
- Zonne-energie zoveel mogelijk binnen de bebouwde omgeving.
- We stimuleren initiatieven, energiecoöperaties en bouwen een beweging van ambassadeurs;
- Aardgasvrij maken van de eerste wijken, met de drie Drentse proeftuinen voorop, en daarnaast
- Ervaring opdoen met collectieve warmtesystemen en het delen van de kennis;
- Om de knelpunten op te lossen die mede ontstaan door de bijdrage vanuit de RES-regio, moeten Enexis en RENDO investeren op 15 HS/MS-stations waar uitbreidingen noodzakelijk en mogelijk zijn.



Resultaten



Harde resultaten

Output: procesresultaten

- Drenthe neemt deel aan het ontwikkelfonds grootschalige opwek en warmte.
- Realisatie planmatige aanpak zon op dak (agrarisch en MKB).
- Beleidsregel Zon is vastgesteld. Deze is verder uitgewerkt in:
 - Handreiking “Landschappelijke inpassing zonneakkers in Drenthe” en
 - “Zonnewijzer biodiversiteit, handreiking voor de aanleg en beheer van groen op zonnevelden”.
 - Handreiking participatie zon- en windenergie.

Output: inhoudelijke resultaten

	Gerealiseerd/in aanbouw	Vergunning: Verleend/ in procedure/ voorbereiding	Ambities
Wind	0,733	0,286	0,104
Zon op land	0,347	0,539	0,363
Zon op dak	0,177	0,173	0,543
Techniek neutraal			0,234
Totaal	1,257	0,998	1,233
			3,499

Tabel 1: overzicht gerealiseerde, vergunde en geambieerde duurzame energieopwek in TWh.



Analyse

De provinciale rol als het gaat om de energietransitie ligt vooral in het bewaken of hoeden van de ruimtelijke ordening en kwaliteit. Daar heeft ze invulling aangegeven in de paragraaf Zorgvuldig ruimtegebruik bij zon-op-landprojecten, windturbines en energie-infrastructuur in de RES 1.0 en met de opgestelde handreikingen. Ook met de handreiking landschappelijke inpassing werkt Drenthe aan het realiseren van opgaven passend bij de kernkwaliteiten van Drenthe. De handreiking participatie geeft invulling aan de betrokkenheid van lokale partijen en inwoners.

RES-regio Drenthe is goed op weg om het doel om 3,45 TWuur hernieuwbare energie ontwikkelen voor 2030 te behalen. Uit cijfers bij de RES 1.0 blijkt dat 35% reeds gerealiseerd is en 28,5% vergund of in voorbereiding is.

Met betrekking tot het besparen van 15 procent op het gebruik van warmte in de gebouwde omgeving, hebben wij geen resultaten gevonden. Meervoudig ruimtegebruik bij zonne-energie is of wordt gerealiseerd op zandwinplassen, vloeivelden en langs infrastructuur (vliegvelden, TT-circuit, A37) en in toenemende mate op daken. Bij overige locaties is op basis van beschikbare gegevens onduidelijk in hoeverre sprake is meervoudig ruimtegebruik.

Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

Naar verwachting zal Drenthe de doelen voor de opwek van hernieuwbare energie voor 2030 halen. Er zijn veel projecten in ontwikkeling. Risico's voor het behalen van de doelen zijn de beperkte netcapaciteit en een toenemende vraag. In het huidige beleid zijn gemeentes verantwoordelijk voor het aanwijzen van locaties voor de opwek van duurzame energie. Aanbeveling is om de vormgeving van de energietransitie in de RES te evalueren. Evalueer of meer sturing op locaties vanuit de provincie gewenst is, zodat de provincie de opgave integraler kan vormgeven.

Uitgaande van de huidige technologie betekent energieneutraal worden, een grote claim op de ruimte. Er is daarom extra inzet nodig op meervoudig ruimtegebruik bij het realiseren van de opgave. Dit vraagt meer provinciale regie en aanhaking bij (integrale) gebiedsprocessen die spelen rondom andere opgaven. Daarnaast moet de provincie scherp zijn op nieuwe ontwikkelingen en technologieën, en hier indien nodig ruimte voor geven in het provinciale beleid.



9. Vrijetijdseconomie

Inleiding

De vrijetijdseconomie is belangrijk voor de Drentse economie. Toerisme in en recreatie in Drenthe levert een bijdrage aan maatschappelijke uitdagingen op het gebied van duurzaamheid en circulariteit, vitaliteit leefomgeving, regionale economie, behoud cultuur en natuur, versterking trots en identiteit. De Nationale parken, de hunebedden en de vele fietspaden zijn belangrijke trekkers voor Drenthe en de Drentse economie. Drenthe ziet zichzelf dan ook als dé fiets- en vrijetijdsprovincie van Nederland. De kwaliteiten van Drenthe als het gaat om vrijetijdseconomie liggen in de combinatie van natuur, landschap, erfgoed en cultuur.



Ambities

Vastgestelde ambitie Omgevingsvisie

“Onze inzet is het versterken van de vrijetijdseconomie door het verbinden van de verblijfsrecreatie aan de lokale economie, aan de beleving van ruimtelijke kwaliteit en aan (dag-) attracties. Onze focus ligt op het vergroten van de aantrekkelijkheid van Drenthe als bestemming voor bezoek en verblijf, zowel recreatief als zakelijk. Dat levert meer bezoekers, bestedingen en banen op. En daar profiteert de Drentse bevolking van, zowel wat betreft werk en leefbaarheid als ook aantrekkelijkheid van de eigen woonomgeving.”

“Ook werken we aan het behouden en versterken van een aantrekkelijk en vitaal aanbod van dag- en verblijfsrecreatieaccommodaties en, waar nodig, een revitaliseringsslag van de verblijfsrecreatiesector, door herontwikkeling en transformatie van bestaande verblijfsrecreatieparken. Voor de verblijfsrecreatie zijn we er voorstander van dat nieuwe ontwikkelingen en transformatieopgaven in samenhang en op basis van een integrale, gebiedsgerichte en programmatische aanpak worden uitgevoerd. Wij willen ondernemers hiervoor ruimte bieden.”

Ambities verwoord door provinciale medewerkers

“Een sterke sector die ruimte krijgt om zich te ontwikkelen”

“Cultuurtoerisme”

“Verblijfsrecreatie een rol geven in het landschapsbeheer”

“Beleefbaarheid van het landschap ook buiten de parels!”

“Een aantrekkelijke bestemming creëren voor bezoekers, bedrijven en bewoners.”

“Toegankelijke natuur die ruimte biedt voor beleven en benutten.”



Beleidsdoelen

Onderstaande doelen zijn herleid uit een bureaustudie op de door de provincie aangeleverde documenten. Enkele documenten en doelen zijn inmiddels verouderd.

€ Harde doelen

- Digitalisering: goede fysieke en digitale bereikbaarheid van de provincie Drenthe.
- De ambitie is dat Drenthe in 2019 dé fiets- en vrijetijdsprovincie is.
- In 2020 bezit Drenthe een 5-sterren routenetwerk op het gebied van fietsen en een toekomstbestendige basisinfrastructuur voor wandelen.

€ Zachte doelen

- In 2020 is de zichtbaarheid van Drenthe verbeterd voor zowel binnenlandse als buitenlandse markt;
- In 2020 biedt Drenthe volop ruimte voor ondernemerschap in de vrijetijdseconomie.
- Drenthe stimuleert fietsen voor een gezonde Drentse bevolking waarin iedereen mee kan doen (inclusie).
- Verbeteren/vernieuwen van het toeristisch aanbod toerisme: verblijfsrecreatie, dag attracties, evenementen en recreatieve fietsvoorzieningen.
- Een duurzaam economisch vestigingsklimaat.
- Innovatie in o.a. fiets- en wandelvoorzieningen.

Resultaten

€ Harde resultaten

Output: procesresultaten

- “Terug naar Drenthe” verhaallijnen zijn gemaakt.

Output: inhoudelijke resultaten

- Het vernieuwde fietsknooppunten netwerk is opgeleverd.
- Unesco: global geopark de Hondsrug is gerealiseerd.
- Unesco: koloniën van weldadigheid zijn gerealiseerd.

€ Zachte resultaten

- De Drentse fietspaden zijn verbeterd en/of verbreed en geschikt gemaakt voor huidige gebruikers en/of intensiteit van het huidige gebruik.
- Er zijn nieuwe dag attracties gerealiseerd, het bestaand aanbod is verbeterd/ doorontwikkeld.
- Er zijn plannen van aanpak in uitvoering voor vakantieparken.
- Transformatie van vakantieparken is in gang gezet.
- Het provinciaal wandelknooppuntennetwerk wordt uitgerold.
- Beleefbaarheid archeologie en cultuurhistorie gerealiseerd.
- Drentse aanbod in dagrecreatie is versterkt.
- Kwaliteit van de verblijfsrecreatie is verbeterd.
- Doorontwikkeling van toeristisch-recreatieve gebieden.

Analyse

De provincie kan als verbinder en inspirator de regionale economie stimuleren. Uit de studie blijkt dat er in Drenthe van alles gebeurt op het vlak van de vrijetijdseconomie. Het is echter lastig harde uitspraken te doen met betrekking tot de realisatie van de doelen op basis van de beschikbare, met name zachte, resultaten en een gebrek aan monitoring op doelbereik.

Uit de gesprekken met medewerkers komt naar voren dat Drenthe de afgelopen jaren goed op weg is om doelen op de vrijetijdseconomie te behalen. De afgelopen jaren zijn fiets- en wandelroutes ontwikkeld en uitgebreid, is een fietsnetwerk gerealiseerd, er zijn nieuwe (dag)attracties zijn bijgekomen en huidige vakantieparken zijn vernieuwd. Daarnaast wordt gewerkt aan de aanleg van een provincie dekkend wandelnetwerk.

Vrijkomende agrarische bedrijven en gronden bieden in de toekomst mogelijk ruimte voor het uitbreiden van de attracties en accommodaties. Het vergroten van het recreatieve aanbod heeft een positief effect op de werkgelegenheid en leefbaarheid. Tegelijk zorgen deze ook voor extra druk op de kernkwaliteiten als rust en ruimte in het landelijk gebied en mogelijke vormen van verstoring in natuurgebieden. De opgave blijft deze toename van (verblijfs)recreatie meer in samenhang met andere opgaven op te pakken.

Aanbevelingen vanuit het gezamenlijk werkatelier

Blijf inzetten op toerisme en recreatie, en koester daarbij zowel de tastbare als ontastbare cultuurhistorie. Enerzijds lijkt er meer vraag te komen naar kleinschalige overnachtingen back to basic als wel luxe accommodaties, anderzijds wordt een groei van vakantieparken verwacht. Binnenlands toerisme is herontdekt. Het is belangrijk te investeren in kwaliteit, innovatie en doorontwikkeling van de toeristisch-recreatieve sector en de bestemming Drenthe. Om hierbij aan te sluiten bij de veranderingen in de markt en samenleving. Belangrijk is om nieuwe recreatief-toeristische ontwikkelingen in samenhang met de geformuleerde kernkwaliteiten uit de Omgevingsvisie vorm te geven. Door de toenemende verstedelijking worden uitloopgebieden voor steden in het landelijk gebied steeds belangrijker. Zet daarom ook in op recreatie voor eigen bewoners.

Er is meer aandacht nodig voor het integreren met andere opgaven. Denk bijvoorbeeld aan de realisatie van recreatiemogelijkheden in overgangsgebieden in relatie tot landschap en ontwikkeling van de landbouw, of meer watergebonden recreatie in relatie tot de klimaatopgave. Ook biedt de vraag naar meer primitieve en duurzame overnachtingen mogelijkheden voor verbinding met de natuur-, klimaat- en water opgaven.

10. Trends en ontwikkelingen

In dit hoofdstuk geven we de trends en ontwikkelingen weer die op Drenthe afkomen. De trends en ontwikkelingen zijn afkomstig uit verschillende documenten, studies, de gesprekken en het werkatelier. De trends en ontwikkelingen hebben we geordend volgens de NOVI thema's: energietransitie, ruimte voor klimaatadaptatie, sterke, gezonde en bereikbare steden en regio's duurzame economisch groeipotentieel; toekomstbestendig landelijk gebied (landbouw, vitale gemeenschappen, bodem, biodiversiteit, landschap).

Ruimte voor klimaatadaptatie

Klimaatadaptatie vraagt om belangrijke keuzes en ruimte in de inrichting van zowel het stedelijk als het landelijk gebied. Er komt een groter appél op de overheid om richting te geven aan klimaatadaptatie. Zowel de urgentie als het maatschappelijke bewustzijn groeit de komende jaren. Provincies moeten de komende jaren hun rol identificeren tussen waterschappen en gemeenten in de DPRA-regio programma's.

Een klimaatbestendig Drenthe is ingericht op de gevolgen van klimaatverandering. Met een klimaatscenario van 2,5 graden Celsius temperatuurstijging in 2050 zal het klimaat de komende jaren, en ook na 2050, sneller veranderen. Gevolg hiervan is dat weersextremen toenemen met daarbij meer kans op wateroverlast, droogte en hitte. Deze weersextremen brengen uitdagingen met zich mee, zoals het behouden van een goede waterkwaliteit en –kwantiteit, langdurige perioden van droogte in natuur en landbouwgebieden, de opkomst van exoten en bodemdaling in veenoxidatiegebieden. De Nota klimaatadaptatie Drenthe (2021) vat de effecten voor de sectoren in Drenthe prima samen.

Energietransitie

Het Rijk heeft als doel om in 2050 energieneutraal te zijn, hiervoor zijn veel middelen beschikbaar. Er zijn koppelkansen met andere opgaven, denk hierbij aan het opvangen van

water, of ontwikkelen van natuur rondom zonnenvelden. Door de urgentie op de energietransitie verloopt de aanpak van deze opgave sneller dan anderen opgaven, dit maakt het integreren met andere opgaven uitdagend.

De energietransitie heeft een grote invloed op de fysieke leefomgeving en vraagt om afgewogen keuzes in de inrichting van onze omgeving (zowel boven- als ondergronds). De energietransitie brengt een grote ruimtelijke claim met zich mee, tegelijkertijd is er ook veel druk op de beschikbare ruimte van andere opgaven en belangen. Het ruimtelijk afstemmen en integreren van de verschillende opgaven wordt in de toekomst nog belangrijker. De energietransitie heeft effect op beleving van het landschap door de aanwezigheid van zonnepanelen en windmolens en geluidsoverlast. Vanuit de provincie is er in de toekomst meer sturing nodig op het aanwijzen van locaties en de ruimtelijke inpassing van wind- en zonne-energie.

De energietransitie vraagt om een dekkend laadnetwerk en energiesysteem. De komende jaren is er veel aandacht nodig om de netcapaciteit op orde te brengen. Hoewel de focus op dit moment op zon- en windenergie ligt zijn er veel technische ontwikkelingen rondom de opwek van duurzame energie. Hierbij valt te denken aan een waterstofcorridor, kleine gasvelden, zoutkoepels en het importeren van energie. Ten slotte wordt het lokaal eigenaarschap van de opwek van duurzame energie steeds belangrijker, een veelvoorkomende vorm is het vormen van gebiedscoöperaties.

Duurzaam economisch groeipotentieel

De economie van de toekomst is duurzaam, circulair, kennisintensief en internationaal concurrerend. Een toenemende schaarste aan bepaalde grondstoffen en de schadelijke gevolgen van het winnen van grondstoffen dwingen tot minder en efficiënter grondstoffengebruik.

Een optimale bereikbaarheid van (stedelijke) regio's en een aantrekkelijke, gezonde leefomgeving zijn belangrijk voor het economische groeipotentieel. Voor Drenthe is de economische kernzone A37: Meppel – Duitse grens, hierin van belang.

Recreatie en toerisme blijft de komende jaren toenemen, er is dus meer ruimte nodig voor toerisme. De transformatie van boerenerven in Drenthe biedt hiervoor kansen. Vraag is of corona een blijvend effect heeft en mensen dichtbij op vakantie blijven gaan, of dat er een toename komt van buitenlandse toeristen. Er wordt een trend voorzien van kamperen naar huisjes en bijzondere accommodaties. Anderzijds wordt gedacht dat er een toenemende vraag is voor duurzame en primitieve overnachtingen. Het meten van de economische impact van de ruimtelijke kwaliteit wordt de komende jaren belangrijker.

Sterke, gezonde en bereikbare steden en regio's

Verstedelijking van de regio's Zwolle en Groningen-Assen zal invloed hebben op het Drentse landschap. Er is in de nabije toekomst meer ruimte nodig voor wonen, werken, mobiliteit en recreatie. De woningopgave vraagt om ruimte en maatregelen voor wonen en werken, voor bereikbaarheid, klimaatadaptatie, duurzame energie, waterveiligheid, meer natuur en een gezonde leefomgeving (veiligheid, geluid, luchtkwaliteit, bodem en een inrichting die verleidt tot gezond gedrag).

Daarnaast zijn er demografische ontwikkelingen van invloed op het landelijk gebied in Drenthe. Demografische ontwikkelingen verschillen per gebied: groei in en rond de kernen in Zuidwest en Noord-Drenthe en krimp in het landelijk gebied. Daarmee komen ook vraagstukken met betrekking tot leefbaarheid en gezondheid naar voren. Naar verwachting zet de vergrijzing door. Het vertrek van jongere generaties richting de grotere kernen zoals Groningen of Zwolle houdt aan. Volgens de prognose krimpt hierdoor

de gehele Drentse bevolking. Deze krimp wordt versterkt door het overlijden van de babyboomgeneratie. Op termijn overstijgt het aandeel ouderen het aandeel jongeren. Vanaf 2024 is deze omslag in Drenthe zichtbaar. Daarnaast zien we vergrijzing in het buitengebied. Anderzijds zijn er juist verwachtingen naar meer vraag naar woningen in het buitengebied, dit doordat werken op afstand steeds normaler wordt. Plannen voor uitbreiding van het spoor (denk aan de Nedersaksenlijn, Lelylijn) brengen mogelijk ook bevolkingsgroei met zich mee rond de kerning.

Ook in Drenthe zal op verschillende niveaus een transformatie plaats gaan vinden door bovenstaande ontwikkelingen. Denk aan een transformatie van dorpen, buurtschappen, erven, maar ook van bedrijventerreinen. Een inzet op herstructurering: van "rood naar paars" biedt kansen.

Toekomstbestendig landelijk gebied (landbouw, vitale gemeenschappen, bodem, biodiversiteit, landschap)

In het landelijk gebied spelen veel belangen die ruimte vragen, waaronder de ontwikkeling van een duurzame (kringloop)landbouw voor voedsel en agroproductie, het waarborgen van de waterveiligheid en klimaatbestendigheid, duurzame drinkwatervoorziening en voldoende zoetwater en een goede kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Maar ook het behouden en versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten, de productie en transport van hernieuwbare energie en het verbeteren en beschermen van de biodiversiteit hebben ruimte nodig. Het versterken van onze natuur is mede vanwege de stikstofcrisis een urgente opgave. Deze verschillende, toenemende en deels strijdige claims op de fysieke leefomgeving vragen om nadere afweging zowel nationaal als in regionale en lokale gebiedsprocessen.

In Drenthe vormt water een belangrijke trend om de komende jaren rekening mee te houden. Er zijn zorgen over grondwateronttrekkingen rondom natuurgebieden, de beschikbaarheid van zoet water van goede kwaliteit. Daarbij aansluitend worden gezonde bodems met veel bodemleven steeds belangrijker. Gezonde bodems kunnen water vasthouden en opvangen. Drenthe krijgt in toenemende mate te maken met bodemdaling en veenoxidatie.

De landbouwtransitie zal ook in Drenthe tot veranderingen leiden. 70% van het landgebruik in Drenthe is nu agrarisch gebruik. Stoppers en duurzamere vormen van landbouw, zullen invloed hebben op het landschap. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van voedseltuinen en -bossen. Natuurinclusieve landbouw zal echter een bijdrage leveren aan de biodiversiteit.

Naar verwachting neemt het Rijk in de komende jaren meer regie op het landschap. Daarnaast wordt natuur belangrijker en neemt natuur o.a. door de terugkeer en toename van soorten (zoals: bever, hert en wolf) meer ruimte in.



11. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In deze paragraaf beantwoorden we de onderzoeksvragen, zoals die in hoofdstuk 1 geformuleerd zijn.

Harde en zachte ambities voor het landelijk gebied

Welke harde en zachte ambities voor het landelijk gebied van Drenthe zijn bestuurlijk vastgesteld?

De analyse laat zien dat er voor de verschillende thema's veel ambities zijn geformuleerd en veel doelen zijn gesteld. Dit zijn veelal zachte ambities en procesmatige doelen, die lastig meetbaar en te monitoren zijn. Opvallend is dat de ambities uit de Omgevingsvisie wel genoemd worden in de meeste uitvoeringsprogramma's, beleid en jaarverslagen, maar dat een eenduidige doorvertaling in inhoudelijke en procesresultaten in deze programma's en beleid niet één op één plaatsvindt. Het beleids-bouwwerk of 'doelenboom' (inspanning, (doel)resultaat, (ambitie)outcome) is niet transparant. Hoe worden de meer algemene ambities uit de Omgevingsvisie vertaald in concrete doelen in meer sectorale beleidsnota's en vervolgen in concrete activiteiten in programma's?

Bij sommige beleidsaspecten geeft de provincie het voortouw in de uitvoering (bv. bij de uitvoering van het natuurbeleid). Bij andere beleidsthema's heeft de provincie een meer faciliterende of stimulerende rol (landbouw), een inspirerende of regisserende rol (ruimtelijke kwaliteit), of een meer sturende en uitvoerende rol (natuurbeleid). Zonder een goede analyse van de rol van de provincie op deze terreinen is het monitoren van de mate van doelbereik, of de mate waarin de provincie heeft bijgedragen tot het realiseren van de doelen, lastig.

Doelrealisatie

Hoe groot is op dit moment de afstand tot deze doelen en ambities? Waar staan we nu?

Deze vraag kunnen we op basis van de aangeleverde documenten niet goed beantwoorden, en verschilt per beleidssector. Doordat de beleidscycli niet goed gesloten zijn (zie hierboven) is het lastig om te bepalen waar de provincie precies staat. Op thema's waar de provincie een wettelijke taak of het voortouw heeft, en waarover gerapporteerd moet worden aan het Rijk of EU, bestaan er concrete doelen en wordt er gericht gemonitord en gerapporteerd. Voorbeelden hiervan zijn de voortgang van NNN-ontwikkeling en KRW-doelen. Voor de beleidsthema's waar geen formele uitvoeringstaken liggen, of waar geen harde opgelegde doelen gelden, heeft monitoring minder prioriteit en vindt het niet of minder gestructureerd plaats. Monitoring lijkt geen prioriteit te hebben. Dit was ook een conclusie van de MER Revisie Omgevingsvisie uit 2017.

Passend bij de hard en zacht geformuleerde doelen, laat de analyse ook een onderscheid in harde en zachte resultaten zien. Veel resultaten zijn geformuleerd in termen van procesresultaten. Er is weinig, specifiek op de geformuleerde doelen gerichte, cijfermatige onderbouwing van de inhoudelijke resultaten beschikbaar. Daarnaast zijn er verschillende (proces) resultaten naar voren gekomen in de gesprekken met de medewerkers van de provincie, maar zijn die lang niet allemaal terug te vinden in de rapportages. In het verlengde van een onvoldoende helder beleids-bouwwerk of doelenboom, ontstaat het beeld dat er wel van alles gebeurt (veel proces), maar dat dit (en de samenhang daartussen) niet goed zichtbaar wordt gemaakt.

Veel opgaven worden nog sectoraal benaderd. Ondanks de in de Omgevingsvisie 2018 beschreven strategie met het combinatiemodel, laat de manier van werken in sectorale teams (die weliswaar de ambitie hebben om collega's uit andere teams vroegtijdig te betrekken), sectoraal geformuleerd beleid en ambities zien dat er nog weinig integrerend en/of gebiedsgericht gewerkt wordt. Terwijl complexe ruimtelijke opgaven en grote transitie daar wel om vragen.

De grote ruimtelijke opgaven vragen om voldoende capaciteit en middelen. Als we echter kijken naar het aantal FTE's dat voor de verschillende thema's beschikbaar is, blijkt dat er een disbalans is tussen de opgaven voor het landelijk gebied en de beschikbare capaciteit. Met name op de thema's ruimtelijke kwaliteit en landschap, omgaan met klimaatverandering en bodemkwaliteit is sprake van relatief weinig capaciteit ten opzicht van andere beleidsvelden om gestelde doelen te behalen. Dit terwijl er grote opgaven op het landelijk gebied afkomen.

Geconstateerd wordt dat er ambtelijk weinig capaciteit beschikbaar is om de harde doelen (bijvoorbeeld doelen vanuit KRW en NNN) te realiseren, terwijl er voor zachte doelen meer inzet beschikbaar lijkt. Vraag is of de organisatie hier meer op zou moeten sturen.

De provincie wil de komende jaren op het terrein van gebiedsontwikkeling in relatie tot natuur, de transitie van de landbouw, stikstofproblematiek fors investeren. Het recente nationale coalitieakkoord geeft hier ook handvatten toe: het belang dat in het coalitieakkoord wordt gehecht aan de thema's landelijk gebied, bodem, KRW, klimaat, stikstof, en de discussie rondom verstedelijking maakt het mogelijk om die accenten door te trekken naar de provinciale opgaven en benodigde menskracht.

Als we alles bij elkaar nemen, kunnen we concluderen dat er op het gebied van biodiversiteit, natuurontwikkeling (NNN), water en bodemkwaliteit en kwantiteit, en klimaatadaptatie (met name verdroging) nog grote opgaven liggen. Daarnaast concluderen we dat de nog sectorale aanpak zorgen baart als het gaat ruimtelijke kwaliteit en landschap.

Samenvattend

- De opgaven vanuit natuur en biodiversiteit, de stikstofproblematiek, klimaatadaptatie, het realiseren van KRW-doelstellingen en (toekomstige wetgeving EU) bodemkwaliteit vragen om een forse investering in de capaciteit en kwaliteit.
- Met deze ontwikkelingen neemt ook de druk op het landelijk gebied en de ruimtelijke kwaliteit toe. Het is van belang om behoud en versterking van de ruimtelijke kwaliteit van Drenthe sterker onderdeel te maken van de verschillende opgaven.

Trends en ontwikkelingen

Welke trends en ontwikkelingen beïnvloeden het doelbereik richting 2030 en 2050?

Kijkend richting 2030 en 2050 zien we veel opgaven op het landelijk gebied van Drenthe afkomen. Vanuit het Rijk zijn verschillende landelijke doelstellingen gesteld waar op provinciale schaal invulling en ruimte aan gegeven moet worden. Denk hierbij aan: ruimte voor opwek van **duurzame energie, stikstofdoelstellingen, bos** en het realiseren van het **natuurnetwerk**. Het Rijk, maar ook de EU nemen steeds meer regie op de opgaven voor het landelijk gebied. De provincie wordt hierin als uitvoerende, regisserende en integrerende partner gezien. Daarnaast drukt het EU-beleid meer en meer een stempel op het provinciale beleid. Op het gebied van natuur, biodiversiteit en waterkwaliteit en bodem stelt de EU harde doelen, maar ook vanuit bijvoorbeeld bodemkwaliteit zal die trend doorzetten.

Verstedelijking is een ontwikkeling die ook invloed zal hebben op het Drentse landschap. De regio's Zwolle en Groningen-Assen behoren tot de zeven regio's met de hoogste verstedelijkingsdruk in Nederland. Er is in de nabije toekomst meer ruimte nodig voor wonen, werken, mobiliteit en recreatie (uitloopgebied). Ook de landbouw is in transitie. Op dit moment beslaat de landbouw 70% van het Drentse grondgebruik. De **transitie van de landbouw** naar duurzamere vormen van landbouw, zoals natuurinclusieve landbouw, de stikstofopgave en korte ketens is daarmee een belangrijke ontwikkeling en van invloed op het landelijk gebied in Drenthe. Daarnaast zien we een verdergaande **schaalvergroting en stoppende agrariërs**. Dit brengt naast landschappelijke veranderingen (grootschaliger landbouw en burgerbewoning in het landelijk gebied) ook culturele verandering op gebiedsniveau met zich mee. Ook zal in de komende jaren de discussie over de toekomst van de landbouw gevoerd moeten gaan worden.

Ook de transformatie naar een meer **circulaire economie** zal een rol spelen in het landelijk gebied van Drenthe bijvoorbeeld als het gaat om vervoersstromen en infrastructuur.

Klimaatverandering brengt grote veranderingen met zich mee, zowel voor het stedelijk als het landelijk gebied. Het landschap verandert door langere periodes van droogte, extreme neerslag en hogere temperaturen. Er is in de toekomst meer ruimte nodig om water vast te houden in zowel droge als natte periodes. Klimaatverandering brengt ook verdere **bodemdaling** in veenoxidatiegebieden met zich mee. Naar verwachting wordt het **bodem- en watersysteem sturend** voor inrichting van het landelijk gebied en in de aanpak van de grote opgaven.

De manier waarop mensen **recreëren** verandert ook. Het aantal toeristen in Drenthe zal toenemen, en deze toeristen hebben andere wensen m.b.t. toeristische attracties en overnachtingen. Naar verwachting verschuift de focus meer naar natuur en beleving waardoor de vraag naar luxere natuur accommodaties toeneemt. De vraag naar (recreatief) bouwen in het buitengebied zal verder toenemen door de wens naar meer luxere vormen van verblijfsrecreatie, als het vrijkomen van agrarische bebouwing en omvorming naar een recreatieve bestemming.

Ook zijn er demografische ontwikkelingen van invloed op het landelijk gebied in Drenthe. **Demografische ontwikkelingen** verschillen per gebied: groei in en rond de kernen in Zuidwest en Noord-Drenthe en krimp in het de rest van het landelijk gebied. Daarmee komen ook vraagstukken met betrekking tot leefbaarheid en gezondheid naar voren. Naar verwachting zet de vergrijzing door. Het vertrek van jongere generaties richting de grotere kernen zoals Groningen of Zwolle houdt aan. Volgens de prognose krimpt hierdoor de gehele Drentse bevolking. Deze krimp wordt versterkt door het overlijden van de babyboomgeneratie. Op termijn overstijgt het aandeel ouderen het aandeel jongeren.

Naar verwachting is vanaf 2024 deze omslag in Drenthe zichtbaar. Hiermee neemt de druk op jongeren en werkenden om in de verzorging van ouderen te voorzien fors toe. Jongeren worden hierdoor als werknemer en als vrijwilliger schaarser.

Minder duidelijk is de invloed van de technologische ontwikkelingen op het landelijk gebied in Drenthe.

Technologische innovaties zullen de komende decennia een grote rol spelen en onze wereld veranderen. Hoe die veranderingen eruitzien, is over de lange termijn echter moeilijk te voorspellen.

Al deze verschillende trends en ontwikkelingen leggen een **ruimtelijke claim** op het gebied. Ook in Drenthe wordt het landelijk gebied wordt **multifunctioneler**.

Beleidskort

Op welke onderwerpen is er sprake van een beleidskort (welke opgaven blijven richting 2050 bestaan?)

Bovenstaande laat zien dat enerzijds niet scherp is wat het eventuele beleidskort is omdat visie en doelen niet goed aansluiten, veel doelen zacht geformuleerd zijn en dus lastig meetbaar zijn. Daarnaast wordt er niet goed gemonitord. Ook verschilt de provinciale rol per thema, en is er veelal een afhankelijkheid van EU- en Rijksbeleid.

Met name op het gebied van ruimtelijk kwaliteit, omgaan met klimaatverandering, de transitie van de landbouw is sprake van een beleidskort, in termen van het onvoldoende formuleren en doordenken van de doelen in beoogde resultaten en inspanningen die daarvoor nodig zijn. Op andere terreinen, zoals behoud van biodiversiteit, grond- en oppervlakte waterkwaliteit, veiligstellen drinkwatervoorraden zijn de doelen wel scherper geformuleerd, maar zijn onvoldoende resultaten geboekt om de gestelde doelen te behalen en haar ambities waar te maken.

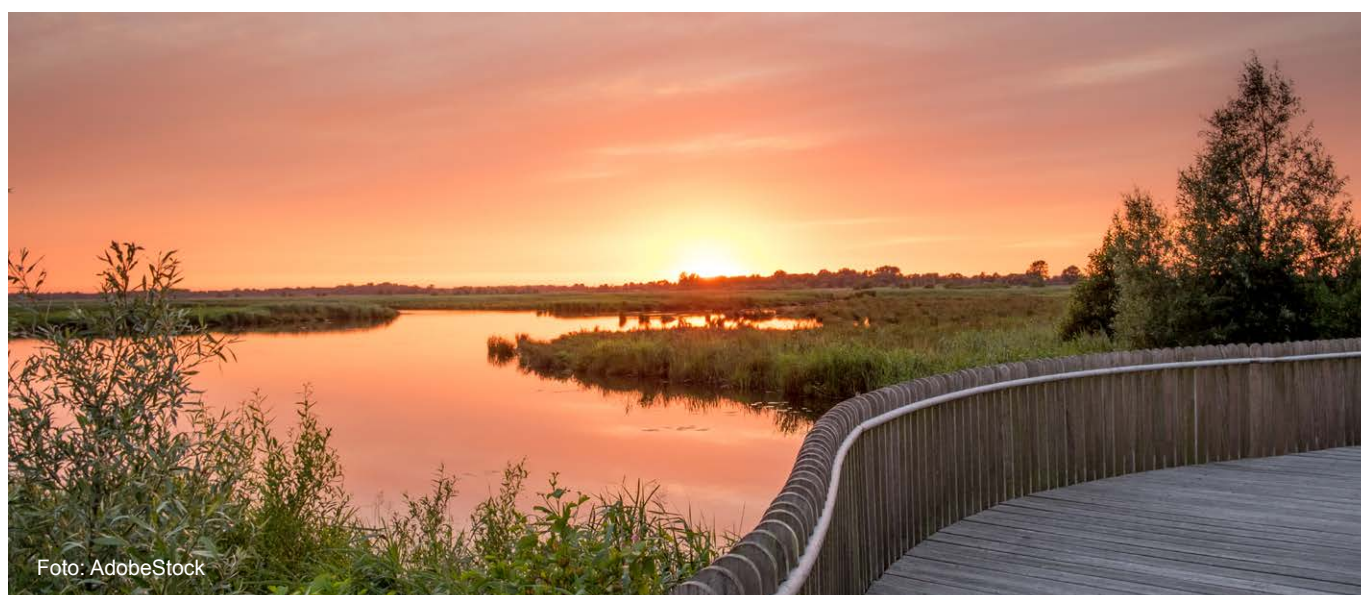


Foto: AdobeStock

Adviezen

Aansluitend bij bovenstaande conclusies hebben we adviezen geformuleerd:

1. Doordenk het beleidsbouwwerk

- Maak de beleidscycli sluitend door de algemene ambities uit de Omgevingsvisie transparant door te vertalen in inhoudelijke doelen in beleidsnota's en -programma's en in concrete acties in uitvoeringsprogramma's.
- Werk de ambities en doelen in de Omgevingsvisie uit in bijvoorbeeld een doelenboom (of doelen-inspanningen-netwerk) en koppel deze aan de interne begrotingssystematiek.
- Erken en benoem de verschillende rollen van de provincie in het realiseren van de ambities en doelen, en benoem, afhankelijk van de rol, de inhoudelijke of procesmatige resultaten.
- Zorg voor een monitoringsprogramma zodat inzicht in resultaten en doelbereik ontstaat en indien nodig tijdig bijgestuurd kan worden.
- Maak duidelijk, consistent langjarig beleid, waarin stevige keuzes worden gemaakt over prioriteiten voor het landelijk gebied in Drenthe.
- Werk overal met dezelfde formuleringen.

Het is niet vreemd dat een visie niet SMART of hard geformuleerd is. Het, in het verlengde van de ambitie, formuleren van heldere doelen of resultaten voor een bepaalde periode om die ambitie te bereiken, is wel noodzakelijk. Zeker als het gaat over de grote ruimtelijke opgaven waar Drenthe voor staat. Ook omdat deze opgaven de bestuurstermijn van vier jaar overstijgen, is een concrete visie met concrete hoofddoelen aan te bevelen. De visie kan vervolgens uitgewerkt worden in concrete hoofddoelen, met subdoelen en beoogde resultaten voor de betreffende bestuursperiode. Op deze manier wordt het mogelijk om de beleidscyclus te sluiten: resultaten sluiten aan op concrete doelen en resultaten kunnen geëvalueerd worden en op basis daarvan kan beleid met doelen en bijpassende instrumenten en middelen worden aangescherpt. Daarnaast geeft deze manier van werken veel meer houvast voor de verantwoording.

Het verdient aanbeveling nadrukkelijker in het beleid te verwoorden:

- Wat zijn de ambities (in termen van kwaliteit)
- Wat zijn beoogde concrete resultaten, wat zijn de beoogde inhoudelijke resultaten
- Wat zijn (vanuit de rol van de provincie) beoogde procesresultaten
- Met welke input doen we dat?

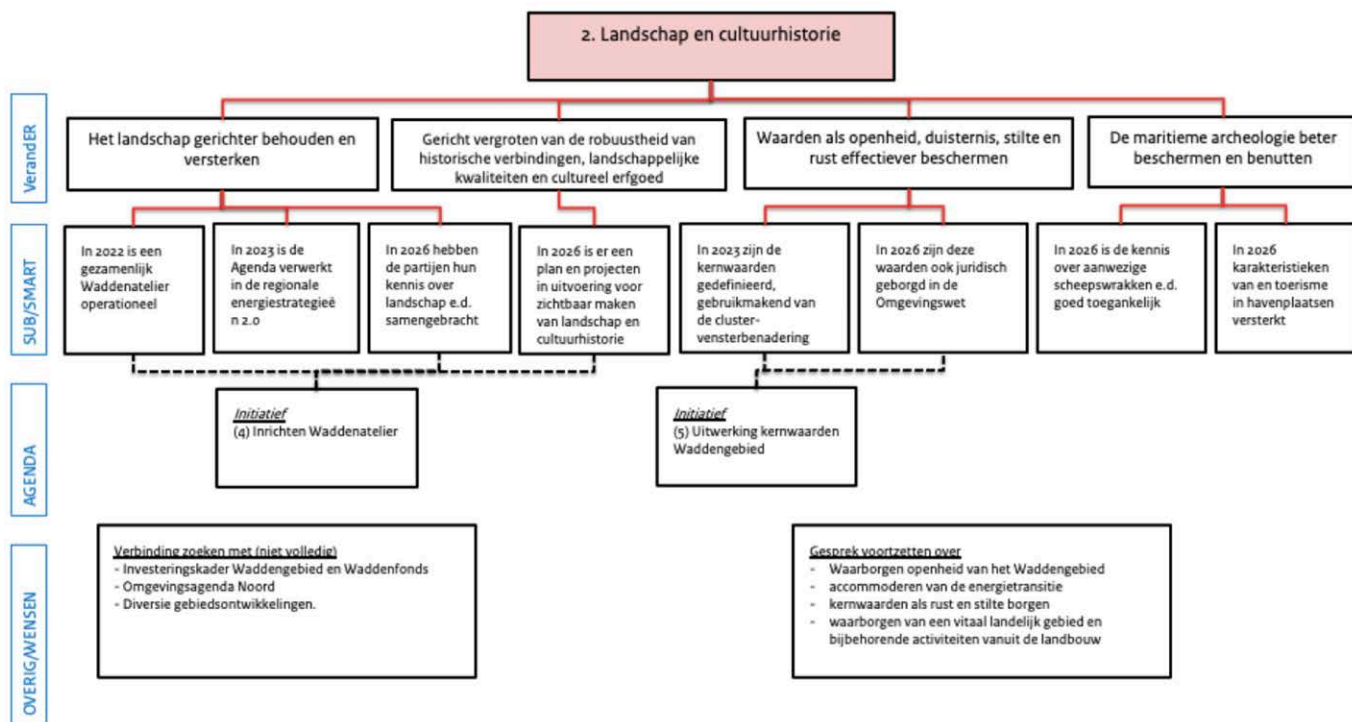
Het opstellen van doelenbomen (of doelen-inspanningen-netwerk) voor de verschillende thema's kan hierbij inzicht geven.

Zo'n doelenboom kan worden uitgewerkt in verschillende documenten. De ambities en doelen op hoofdlijnen staan in de Omgevingsvisie. De concrete doelen en subdoelen worden uitgewerkt in de beleidsnota 's of programma's en de omgevingsverordening. Doelen voortkomend uit EU regelgeving worden uitgewerkt in verplichte programma's (regionaal waterprogramma, beheerplan Natura 2000, actieplan geluid). Overige doelen worden uitgewerkt in onverplichte programma's.

Behulpzaam bij de analyse van doelen en resultaten is de trits: input (capaciteit, geld, inspanningen), output, zowel procesresultaten (inspanningen, projecten) als inhoudelijke resultaten (maatregelen), en outcome (effecten als kwaliteit van natuur, water, landschap, ruimtelijke kwaliteit). Werk

een interventielogica vanuit de provinciale rollen en verantwoordelijkheden uit die input, output en outcome aan elkaar koppelt en richt daar je monitoringsprogramma op in.

Tot slot laat de analyse zien dat er op een aantal thema's extra inzet nodig is om gestelde doelen te behalen. Dat vraagt om stevige bestuurlijke keuzes. Het vergt goede en overtuigende ambtelijke adviezen om stevige bestuurlijke keuzes te kunnen maken. Evident is dat er een discussie gaat ontstaan over de toekomst van de landbouw en landgebruik. Deze begint nu al bij gebieden rondom natuur (stikstof, N2000 doelstellingen). Als de provincie Drenthe gebiedsgericht aan de slag wil, moet helder zijn wat haar ambities en doelen voor de verschillende gebieden zijn. Wat wil de provincie daar wel en wat niet? In het verlengde hiervan moeten keuzes gemaakt worden over het landgebruik. Door voor de verschillende thema's samenhangende keuzes te maken en te prioriteren, kan zorgvuldig met de beschikbare ruimte om worden gegaan.



Figuur 1: voorbeeld van een doelenboom. (Bron: Doelendocument. Behorend bij het Uitvoeringsprogramma Waddengebied 2021 2026. Agenda voor het Waddengebied 2050)

2. Zorg voor een goede basis

- Voer voor de verschillende beleidsthema's in het landelijk gebied een verdiepend onderzoek uit, als basis voor de nieuwe Omgevingsvisie, de in te zetten gesprekken in het kader van de gebiedsgerichte aanpak en als nulmeting voor de op te zetten monitoring- en evaluatieprogramma
- Richt de verdiepende onderzoeken op een goede probleemanalyse (wat is feitelijk de situatie waar we van uitgaan) en het bepalen van de urgenties.
- Betrek de actoren die belang hebben bij het formuleren van het probleem in de verdiepende onderzoeken (joint-fact-finding) als start van de gebiedsgerichte aanpak. Wees daarin ook expliciet waar partijen het over de situatie eens zijn en waar niet.
- zie het gezamenlijk met belanghebbenden definiëren van het probleem ook als een dynamisch proces (bv. uitmondend in een dynamische kennisagenda), waarin gedurende de beleidsuitvoering of het gebiedsproces ook aanpassingen mogelijk zijn.

Met het oog op het gebiedsgericht werken en de nieuw op te stellen Omgevingsvisie adviseren we om per beleidsthema voor het landelijk gebied een verdiepend onderzoek uit te voeren. Deze studies en uitwerkingen zijn nodig als basis voor de nieuwe lange termijnvisie. Dit verdiepend onderzoek maakt de doelen voor de komende jaren scherp. Daarnaast dient het als basis voor de fase van "joint fact finding" in de gebieden waar Drenthe met een gebiedsgerichte aanpak aan de slag wil. Ook voor een gedegen monitoringprogramma is een nulmeting noodzakelijk. Zo is Drenthe voorbereid op de gesprekken en discussies die komen gaan.

De verschillende beleidsthema's kennen verschillende vragen die in het verdiepend onderzoek centraal moeten staan. Te denken valt aan een helder overzicht van de stand van de natuur, een nadere duiding van het doelbereik op het thema water, de eventuele betekenis van ruimtelijke kwaliteit, bodem of water als leidend principe voor ontwikkelingen in het landelijk gebied. Daarnaast valt te denken aan een analyse van welk landgebruik waar in Drenthe past en welke rol de landbouw in Drenthe in welke vorm kan blijven spelen. Of een analyse van de betekenis van een eventuele keuze om als provincie meer verantwoordelijkheid te nemen in het zorgen voor voldoende drinkwater van goede kwaliteit. Meer algemeen moeten de verdiepende onderzoeken zich richten op een goede probleemanalyse en het bepalen van de urgenties.

We adviseren, ook met het oog op het meer gebiedsgericht werken, om de probleemdefinitie in dynamische processen met de belanghebbende actoren vorm te geven.

3. Sta regelmatig stil bij de provinciale rol

- Sta regelmatig stil bij de rol van de provincie in de verschillende programma's, processen en projecten (binnen het beleidsbouwwerk). Bepaal op basis daarvan ook het (afrekenbare) handelingsperspectief van de provincie.
- Expliciteer en versterk de provinciale regisseursrol in het landelijk gebied.

Verschillende opgaven slaan neer in dezelfde gebieden. Provincie, waterschappen, gemeenten, terreinbeheerders, landbouworganisaties en andere organisaties hebben hier een rol in de uitvoering. Vaak ontbreekt het aan een gezamenlijke feitenbasis en visie op de toekomstige inrichting van het gebied.

Met name in overgangsgebieden met verschillende wensen en eisen vanuit natuur, landbouw, waterhuishouding, stikstof is een gezamenlijke aanpak nodig. Neem als provincie regie op de grote opgaven die op het landelijk gebied afkomen. Pak de verschillende opgaven tegelijk aan door per gebied te duiden wat er speelt en nodig is.

In de verschillende beleidsvelden in het landelijk gebied heeft de provincie verschillende verantwoordelijkheden. Enerzijds heeft de provincie een eigen rol in de uitvoering, bv. voor de realisatie van de NNN en stikstof-opgave, anderzijds schakelt de provincie tussen Rijk, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties in het landelijk gebied. Sta regelmatig stil bij de rol van de provincie in de verschillende programma's processen en projecten.

In beleidsvelden als natuur en stikstof heeft de provincie het voortouw. De opgave voor die beleidsvelden is helder en de resultaten moet de provincie aan het Rijk verantwoorden. Met betrekking tot dit soort opgaven is het dus zaak de wettelijke taak uit te werken naar concrete provinciale doelen eventueel aangevuld met doelen volgend uit de provinciale ambities. Ook een goed monitorings- en evaluatie systeem is voor deze taken meer vanzelfsprekend, zowel op doelen als inspanningsniveau.

Op andere beleidsterreinen heeft de provincie een schakelrol ten opzichte van de andere overheden. Daarin is het belangrijk om in verschillende opgaven en processen de rol van het Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen goed op elkaar af te stemmen en op elkaar aan te sluiten. Een duidelijker regierol van de provincie op gebiedsniveau om de doelen en belangen bijeen te brengen is wenselijk.

Als het gaat om de opgaven waar de provincie geen wettelijke taak heeft, heeft zij vooral een rol in het bewaken van het bovenlokaal belang. Gezien de complexiteit en samenhang van de opgaven in het landelijk gebied zal dit bewaken van het bovenlokaal belang steeds meer over het regisseren van samenwerking, en overzicht houden in gebiedsprocessen gaan. Daar is dus een sterke regisseursrol van de provincie voor nodig. Versterk deze rol en investeer in de juiste competenties benodigd voor deze rol. Van 'doorpakkers' en 'handen uit de mouwen stekers' tot 'specialisten', 'netwerkers' en 'verbinders'.

4. Van sectorale naar een meer integrerende aanpak

- Breng beter in beeld hoe de sectorale beleidsdoelen samenhangen met andere beleidsdossiers en signaleer mogelijkheden op synergie en samenhang, kansen om te combineren en kansen op wrijving.
- Stel het gebied centraal en werk van daaruit opgaven uit. Definieer helder de rollen van provincie (zie 3) en van andere actoren en herzie deze in de verschillende fases. Zorg daarbij dat de doelen, voor een zorgvuldig participatieproces, helder zijn. Wat zijn harde voorwaarden en welke beleidsambities kunnen meer gebiedsgericht uitgewerkt worden in verbinding met andere opgaven.
- Organiseer integraal, gebiedsgericht werken ook binnen de eigen organisatie (ambtelijk en bestuurlijk).
- Benut de gebiedsgerichte aanpak stikstof om het gebiedsgericht werken van de grond te krijgen.
- Investeer in capaciteit en instrumenten.

De complexiteit en samenhang van de opgaven in het landelijk gebied vraagt om een meer gebiedsgerichte of integrerende aanpak. Daarvoor is in de Omgevingsvisie 2018 het combinatiemodel geïntroduceerd, maar de analyse laat zien dat dit model in de praktijk nog moeizaam van de grond komt. De Drentse Aanpak Stikstof biedt een kans om het gebiedsgericht werken verder vorm te geven. Elementen daarin zijn bijvoorbeeld het benoemen van basisprincipes van werken (bv. werken vanuit gezamenlijk verantwoordelijkheid en perspectief, economie en ecologie in balans, adaptief werken) en het benoemen en doordenken van sturende principes (bv. versterken natuur, verminderen uitstoot, water als leidend principe, bodem als leidend principe, kansen voor versterking economie benutten).

Wijs voor de verschillende deelgebieden de leidende principes aan. Bepaal samen met de gebiedspartijen per gebied welke opgave(s), welk thema('s) of welke kwaliteit(en) leidend zou(den) moeten zijn in het gebiedsproces. Kijk daarbij kritisch naar de trends en ontwikkelingen en stel vragen. Bijvoorbeeld: Waar heeft de landbouw toekomst om verder te verduurzamen en te extensiveren? Ook hier moeten keuzes gemaakt en prioriteiten gesteld worden omdat niet alles tegelijk kan. Het onder punt 1 genoemde verdiepende onderzoek per thema, biedt hier handvatten voor. Daaropvolgend kan een onderzoeksagenda of onderzoeksprogramma als basis dienen voor de gesprekken over de opgaven in de gebieden. Toon als provincie lef om keuzes te maken voor de verschillende deelgebieden en draag deze keuzes uit naar de omgeving. Hier ligt ook een duidelijke rol voor bestuurders om vast te houden aan de keuzes en leidende principes.

Analyseer waarom het integrerend en gebiedsgericht werken binnen de organisatie tot op heden niet van de grond komt. Zo'n kritische blik levert inzichten op over de verschillende rollen in verschillende processen en hoe dit in organisatie vormgegeven kan worden. Een open houding is hierin belangrijk. Hoe kan je integrerend en gebiedsgericht werken binnen de organisatie faciliteren? Wat is daarvoor nodig? Het elkaar vroegtijdig betrekken is blijkbaar niet voldoende om meer integraal aan opgaven te werken. Hierbij kan gedacht worden aan gebiedsteams, die vrijgespeeld zijn van andere taken met stevige gebiedsregisseurs. Zorg voor kleine, maar sterke projectteams die zich committeren en geef het team voldoende mandaat om te kunnen schakelen. Plaats het team zo mogelijk buiten de hiërarchische lijnen van de organisatie. Daarnaast kan dit bestuurlijk verankerd worden door gebiedsgedeputeerden aan te stellen. Gun binnen het college één persoon de rol van gezamenlijk boegbeeld en/of leider voor een gebiedsontwikkeling, wetende dat gebiedsontwikkeling integraal is en meerdere portefeuilles raakt.

Daarnaast vraagt gebiedsgericht werken specifieke competenties van zowel ambtenaren als bestuurders. Gebiedsgericht werk vereist inzicht in belangen en motieven van private en particuliere partijen, kunnen omgaan met bewoners, kennis van uitvoeringszaken, grond en financiering, en competenties op het vlak van omgevingsmanagement en regie. Zorg dat voldoende verbeeldingskracht, financiële kennis en kennis van wettelijke procedures beschikbaar is. Verken in welke competenties van huidige medewerkers moet worden geïnvesteerd.

Start met de urgente beleidsopgaven: stikstof, Natura2000, KRW en gebieden met een bepaalde urgentie. De gebiedsgerichte aanpak stikstof kan als motor dienen voor het op gang krijgen van verschillende gebiedsprocessen. Aanbeveling is om eerst enkele pilots gebiedsgerichte aanpak stikstof te starten (aansluitend op het advies Kiezen en Delen). Zorg er daarbij voor dat er binnen de organisatie genoeg capaciteit is om de pilots te regisseren, faciliteren en ervan te leren.

Gebiedsgericht werken is niet nieuw voor de provincie. Dus neem leerervaringen uit projecten en processen als de Stedelijke gebiedsontwikkeling en de pilot Fochteloërveen mee in nieuwe en andere gebiedsprocessen. Koester het samenwerkingsmodel met partners, maar daag ook uit: prikkel, verken trends, anticipeer daarop en beloon experimenten. Waar je vervolgens ook weer van leert.

5. Omgaan met (steeds veranderende) opgaven

- Ontwikkel een samenhangende lange termijnvisie op de ontwikkeling van Drenthe en betrek PS hierbij.
- Zet verbeeldingskracht en ontwerpende vaardigheden in om te laten zien hoe Drenthe er in 2050 uit zou kunnen zien, zodat de lange termijnvisie voor eenieder voorstelbaar wordt.
- Investeer in capaciteit en procesvaardigheden van provinciale gebiedsregisseurs.
- Zet in op kleine, geëngageerde gebiedsteams met voldoende mandaat.

De huidige tijd met complexe en steeds veranderende opgaven, waar je nu mee aan de slag moet terwijl je niet weet wat er precies gaat gebeuren en hoe groot de effecten zullen zijn, vraagt om een samenhangende lange termijnvisie (zie hierboven 1) dat houvast geeft aan een adaptieve manier van werken. Een manier van werken waarin er continu oog is voor nieuwe trends en ontwikkelingen en die flexibel is om gedurende de rit aan te passen en bij te sturen. Kijk daarbij zowel in de verre als nabije toekomst.

Dat vraagt om het organiseren en structureren van de chaos en complexiteit die bij het integreren van opgaven komt kijken. Verschillende opgaven kennen verschillende tempo's mede bepaald door bijvoorbeeld urgentie en financiën vanuit het Rijk. Dit vraagt om proces waarin steeds ruimte is om de opgave te compliceren en vervolgens te simplificeren. Compliceren door verbanden met de andere opgaven te maken. Simplificeren door te bekijken hoe je praktisch invulling kan geven aan de opgaven. Dit compliceren en simplificeren is een continu proces. Er wordt naar een doel toegewerkt, vervolgens wordt er weer gekeken naar verbanden met andere opgaven en trends en ontwikkelingen.

Dit alles vraagt om goede procesvaardigheden van provinciale gebiedsregisseurs.

