Docnr8

Algemene Rekenkamer

BEZORGEN
Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 43 44
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

datum 29 oktober 2026

betreft *Rapport Natuurbeleid voor veen: een moeras? Knelpunten en kansen voor het beleid voor veengebieden*

Geachte mevrouw Vos,

Hierbij bieden wij u aan het rapport *Natuurbeleid voor veen: een moeras? Knelpunten en kansen voor het beleid voor veengebieden*. Dit rapport verschijnt vandaag.

Algemene Rekenkamer

5.1.2.e

Pieter Duisenberg,
president

5.1.2.e

Mark Smolenaars,
secretaris

ons kenmerk 170636

bijlage(n) 1

Natuurbeleid voor het veen: een moeras?



2026

Knelpunten en kansen voor het beleid voor veengebieden

Algemene Rekenkamer

Inhoud

1. Samenvatting | 4

2. Over dit onderzoek | 10

2.1 Aanleiding | 10

2.2 Betrokken bestuurslagen bij het natuurbeleid | 13

2.3 Opzet van het onderzoek | 14

3. Doelen voor natuurveen worden niet gehaald | 16

3.1 Wettelijke doelen voor natuurveen | 16

3.2 Het gaat niet goed met natuurveen | 18

4. Oorzaken van slechte staat natuurveen | 21

4.1 Negatieve invloeden op natuurveen | 21

4.2 Verschillende belangen | 22

4.3 Complexe samenwerking tussen partners | 23

4.4 Uitgaven aan beheer | 25

5. Wat is er nodig voor gezond natuurveen? | 26

5.1 Verbeteren van beheer- en herstelwerkzaamheden | 26

5.2 Belang van een bufferzone | 27

5.3 Noodzaak van sturing door minister van LVVN | 28

6. Minder CO_2-uitstoot als bijvangst bij herstel natuurveen | 30

6.1 Veen is van belang voor het klimaat | 30

6.2 Vermindering CO_2-uitstoot door herstel in 4 veengebieden | 32

6.3 Waarde van CO_2-uitstoot die wordt vermeden | 36

7. Conclusies en aanbevelingen | 38

7.1 Conclusies | 38

7.2 Aanbevelingen | 40

8. Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer | 41

8.1 Bestuurlijke reactie bewindspersonen | 41

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 43

Bijlagen | 44

Bijlage 1 Literatuur | 44
Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader | 46
Bijlage 3 Onderzoeksaanpak en werkwijze | 48
Bijlage 4 Afkortingen | 53
Bijlage 5 Overzicht conclusies, aanbevelingen en reacties | 54
Bijlage 6 Eindnoten | 55

1. Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid gericht op natuurbeheer en -herstel. Hierbij hebben we ons gefocust op veengebieden.

Het gaat niet goed met natuurveengebieden; de kabinetsdoelen voor oppervlakte en kwaliteit worden niet gehaald. De 3 belangrijkste oorzaken zijn verdroging, slechte kwaliteit van het water en stikstof uit de omgeving. Natuurbeheer en -herstel hebben een positief, maar onvoldoende effect.

Het kabinet-Jetten is recent met een concept maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof gekomen, waarbij ook de omgeving van Natura 2000-gebieden wordt betrokken. De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) is verantwoordelijk voor het natuurbeleid en het halen van de doelen. Hij is daarom aan zet om te sturen op de realisatie van die doelen en daardoor het herstel van natuurveen te realiseren. De provincies zijn medeverantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van het beleid. Dit kan door maatregelen te nemen binnen het natuurgebied en door het terugdringen van negatieve factoren uit de omgeving. Als dit lukt krijgt de minister de daarmee vermeden CO_2-uitstoot er gratis bij.

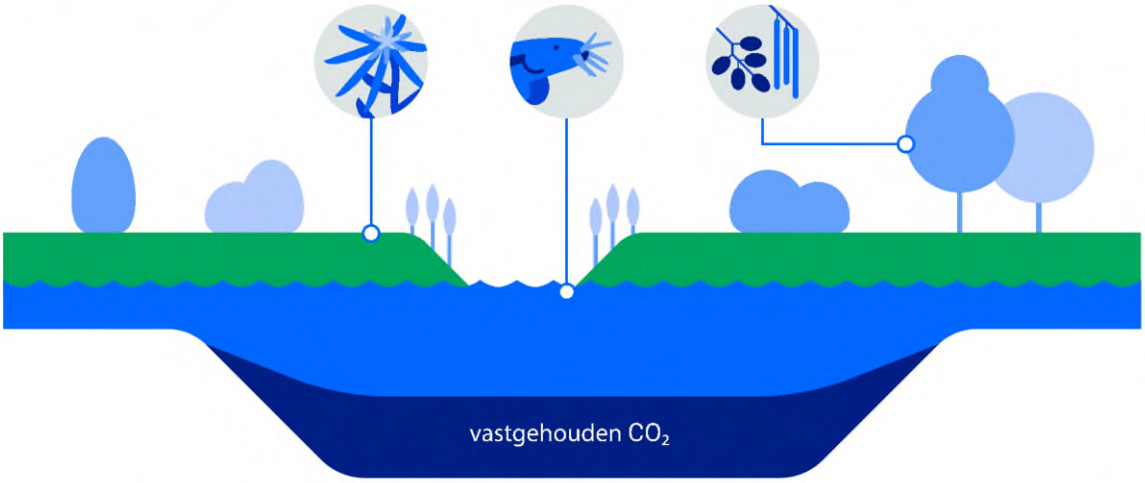
Het belang van veen

Ongeveer 3,5% van het landoppervlak van de beschermde natuur in Nederland bestaat uit natuurveen. Ondanks de bescheiden omvang zijn veengebieden belangrijk voor de bescherming en het behouden van biodiversiteit. Het zijn leefgebieden voor zeldzame en bedreigde dier- en plantensoorten. Sommige bedreigde planten-, amfibieën- en reptielensoorten kunnen nergens anders overleven. Er zijn dan ook per gebied doelen vastgesteld om de oppervlakte en

kwaliteit van veengebieden te behouden of te verbeteren. Daarnaast zijn veengebieden van belang voor het klimaat, ze houden namelijk grote hoeveelheden CO_2 vast.[1] Als veen verdroogt, wordt het veen afgebroken en komt de vastgehouden CO_2 vrij. Dit is ongunstig voor het klimaat.

Veen is belangrijk voor biodiversiteit en het vasthouden van CO_2

Veen vormt een uniek, nat leefgebied voor zeldzame en bedreigde planten en dieren zoals veenmos, de grote modderkruiper en de zwarte els.



Veen bestaat uit opgehoopt plantenmateriaal dat in natte, zuurstofarme omstandigheden niet volledig verteert. Daardoor houdt veen koolstofdioxide vast en komt er geen CO_2 vrij in de lucht.

Veel partijen betrokken bij natuurbeleid

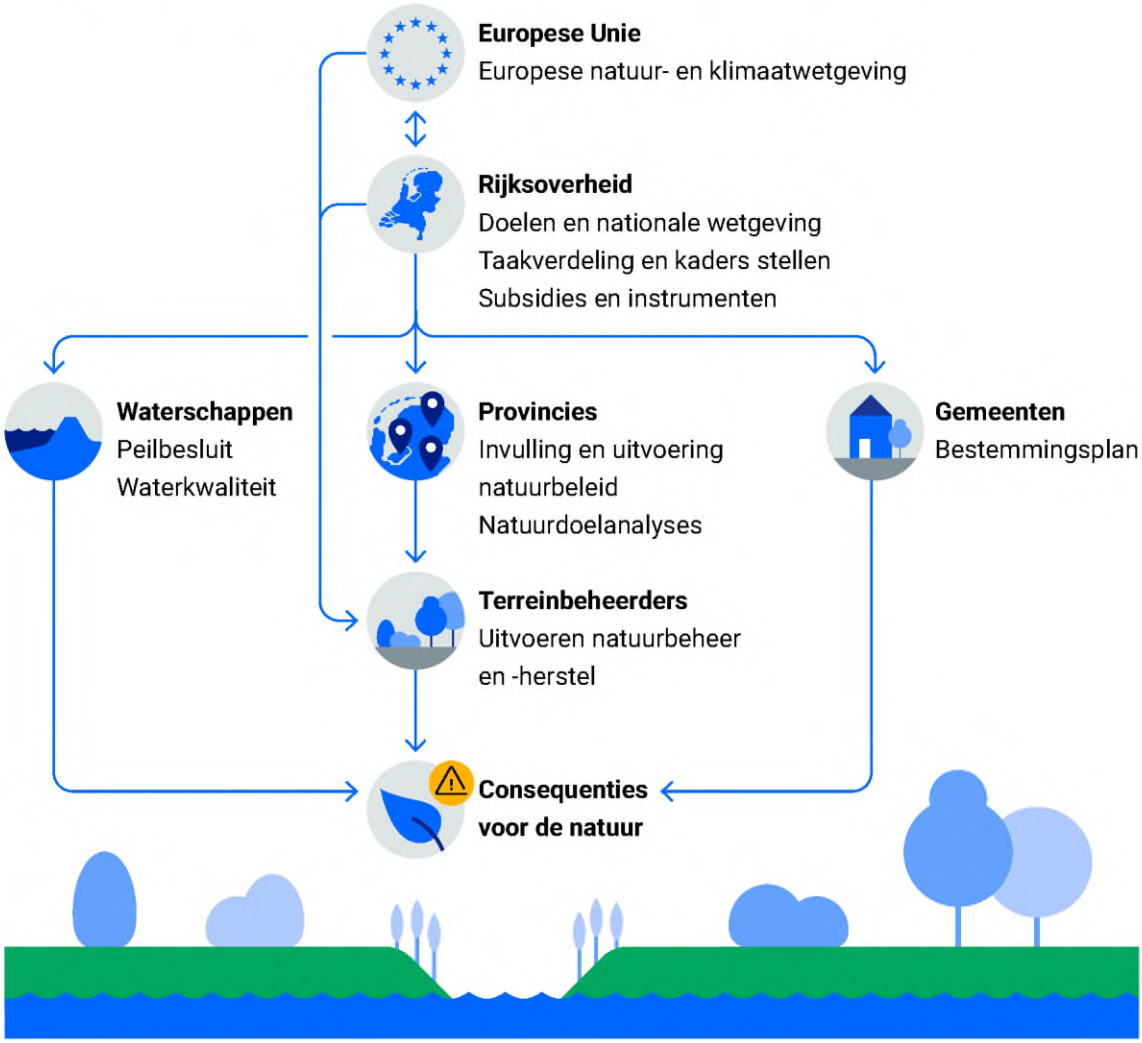
Dat het slecht gaat met het natuurveen, komt onder meer door verdroging, slechte kwaliteit van het water en stikstof uit de omgeving. Deze externe drukfactoren ontstaan deels doordat er bewoners, bedrijven en organisaties in de omgeving zijn die belangen hebben die soms verschillend zijn met de belangen van gezond natuurveen. Bijvoorbeeld omwonenden en boeren die belang hebben bij een lage grondwaterstand voor het drooghouden van kelders en het bewerken van het land.

De diverse bestuurslagen die betrokken zijn bij het natuurbeleid maken een afweging tussen deze belangen. De minister van LVVN is onder meer verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese vogel- en habitatrichtlijn, de Europese Natuurherstelverordening en de Omgevingswet. Daarnaast wordt natuurbeheer- en herstel voor een groot deel door het Rijk gefinancierd. Zo keerde het Rijk in de periode van 2014-2023 bijna € 4 miljard uit aan de provincies om het natuurbeheer in te vullen en uit te voeren (Berenschot, 2026). Voor natuurherstel zijn er de afgelopen jaren verschillende middelen beschikbaar gesteld door de minister van LVVN, bijvoorbeeld bijna € 2 miljard voor de specifieke uitkering Programma Natuur.

De beheer- en herstelmaatregelen worden doorgaans uitgevoerd door provincies, terreinbeherende organisaties en particulieren.

Sinds de decentralisatie van het natuurbeleid in 2013 zijn de provincies verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van het natuurbeleid. Daarnaast zijn ook andere bestuurslagen relevant voor het natuurbeleid, zoals de waterschappen en gemeentes. De minister is verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen van beleid en de verantwoording over ingezette Rijksmiddelen. In veel gebieden gaat het slecht met het natuurveen, en toch zien wij dat de minister slechts een beperkte rol speelt in het sturen op de realisatie van de doelen. De minister zet de beschikbare sturingsinstrumenten niet in als deze decentrale aanpak er niet voor zorgt dat de doelen worden gehaald.

Er zijn veel partijen betrokken bij natuurbeheer en -herstel

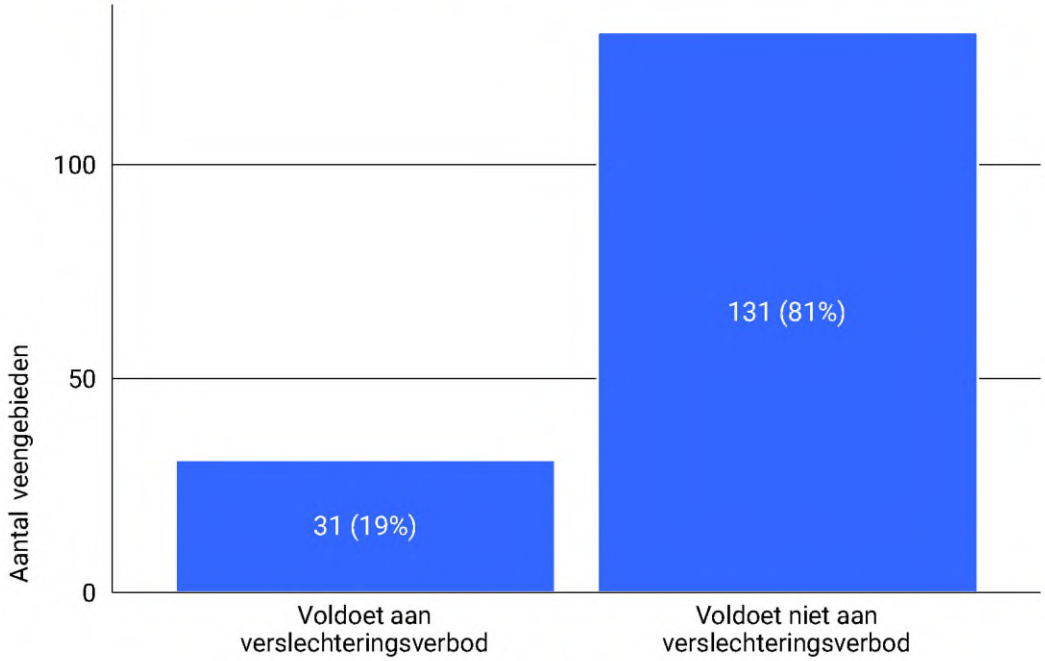


Onze conclusies

De conclusies van ons onderzoek zijn:

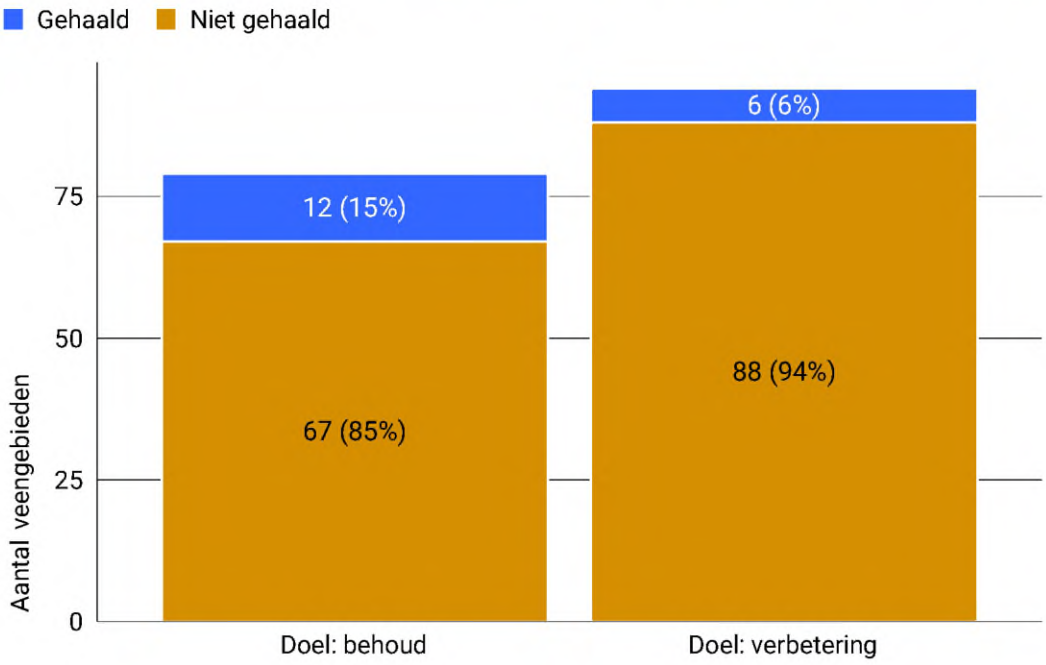
- **De doelen voor oppervlakte en kwaliteit van natuurveen worden niet gehaald.** Er zijn wettelijke doelen om natuurveengebieden te behouden en te herstellen. In meer dan 75% van de gebieden worden de doelen voor oppervlakte en kwaliteit van natuurveen niet gehaald. Bovendien wordt in 81% van de veengebieden niet voldaan aan het verslechteringsverbod, Dit betekent dat in die gebieden verslechtering niet kan worden uitgesloten, zoals de Europese habitatrichtlijn en natuurherstelverordening wel voorschrijven.

Slechts 19% van de veengebieden voldoen aan het verslechteringsverbod



NB: Van 11 veengebieden was er geen of onvoldoende informatie beschikbaar over het verslechterings-verbod; deze zijn niet opgenomen in de figuur.

Voor overgrote deel veengebieden worden de kwaliteitsdoelen niet gehaald



- **Beheer en herstel hebben positief, maar onvoldoende effect.** In de natuurveengebieden voeren terreinbeheerders diverse beheer- en herstelmaatregelen uit om aan de natuurdoelen te voldoen. Op basis van onderzoek van de Ecologische Autoriteit concluderen wij dat de beheer- en herstelwerkzaamheden een positief effect hebben, maar dit positieve effect is onvoldoende om de doelen te halen. De beheerders zoeken de oplossing vaak in beperking van verdere schade. Zij komen daardoor niet toe aan duurzaam systeemherstel waarmee op termijn de doelen bereikt kunnen worden.
- **Minister van LVVN stuurt onvoldoende.** De minister van LVVN is verantwoordelijk voor het voldoen aan de (internationale) verplichtingen binnen het natuurbeleid. In veel gebieden gaat het slecht met het natuurveen, toch zien wij dat de minister slechts een beperkte rol speelt in de sturing op de doelen. Het is nodig dat de minister ook stuurt op de omgeving van het natuurgebied.
- **Vasthouden CO_2 is bijvangst bij beheer en -herstel van veengebieden.** Er zijn 73 Natura 2000-gebieden met veen, voor 4 daarvan hebben wij berekend hoeveel minder de CO_2-uitstoot is, als er herstelmaatregelen uitgevoerd worden. Voor deze gebieden is dat bij recent uitgevoerde en lopende maatregelen in totaal 147.047 ton CO_2-uitstoot, inclusief de bufferzones. Bij eventuele toekomstige maatregelen wordt de uitstoot van 220.395 ton CO_2 vermeden, in 2 van de 4 gebieden. Bijvoorbeeld voor het Fochteloërveen staat de vermeden CO_2 bij eventuele toekomstige maatregelen gelijk aan de jaarlijkse gemiddelde uitstoot van bijna 10.000 huishoudens. Overigens, de mate waarin herstelmaatregelen

CO_2-uitstoot kunnen voorkomen verschilt per natuurveengebied. We kunnen op basis van ons onderzoek naar 4 gebieden met veen geen uitspraken doen over hoeveel CO_2-uitstoot in alle Natura 2000-gebieden met veen voorkomen kan worden.

Onze aanbevelingen

We bevelen de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) aan om:

- **Zet instrumenten in op de omgeving van natuurveengebieden.** De minister van LVVN is verantwoordelijk om de natuurdoelen te halen. In de meeste veengebieden worden de doelen niet gehaald, dit komt vooral door drukfactoren uit de omgeving die een negatieve invloed hebben op het natuurveen. Om de kwaliteit van natuurveen te verbeteren is het nodig om te investeren in het beperken van de drukfactoren in deze 'bufferzones'. Wij zien dat de minister slechts een beperkte rol speelt in het sturen op de doelen. Het is nodig dat de minister invloed heeft op de omgeving van het natuurgebied. Daarvoor moet de minister zijn huidige sturingsinstrumenten, namelijk het aanwijzingsbesluit of interbestuurlijk toezicht, beter inzetten. En mocht dit niet tot de gewenste resultaten leiden, dit instrumentarium tegen het licht houden en wellicht aanpassen.
- **Neem CO_2 nadrukkelijk mee bij beslissingen over natuurherstel.** Natuurherstel van veengebieden is gericht op het verbeteren van de kwaliteit en oppervlakte van deze gebieden. Wij voegen eraan toe dat herstel van natuurveen óók bijdraagt aan de beperking van CO_2-uitstoot, wat goed is voor het klimaat. Wij bevelen de minister aan om ook het vermijden van CO_2-uitstoot dankzij herstel van veengebieden mee te nemen bij de bepaling van de urgentie voor natuurherstelprojecten.

2.
Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

De natuur in Nederland is belangrijk voor mensen, planten, dieren en het klimaat. Natuur is een plek voor ontspanning, tekent ons landschap, vormt het leefgebied van veel dier- en plantensoorten en draagt bij aan een gezonde leefomgeving. Het gaat echter niet goed met de natuur in Nederland. Specifieke ecosystemen in Nederland dreigen te verdwijnen en er zijn steeds minder kenmerkende soorten planten en dieren.[2]

Om de natuur te behouden en te verbeteren, worden in natuurgebieden verschillende beheer- en herstelmaatregelen uitgevoerd door provincies, terreinbeherende organisaties en particulieren. Het doel van natuurbeheer is in de eerste plaats het *behouden* van biodiversiteit. Natuurherstel is daarentegen gericht op het *repareren* van beschadigde ecosystemen.

Verantwoordelijkheid minister van LVVN in het natuurbeleid
De minister van LVVN is verantwoordelijk voor het halen van de doelen binnen het natuurbeleid. Ook wordt natuurbeheer- en herstel voor een groot deel door het Rijk gefinancierd. Om het natuurbeheer in te vullen en uit te voeren keerde het Rijk in de periode 2014-2023 bijna € 4 miljard uit aan de provincies, waarvan € 514 miljoen[3] in 2023 (Berenschot, 2026). Het herstel van natuurveen wordt gefinancierd uit andere bronnen dan die voor het beheer, zie tabel 1 voor een overzicht. Bijvoorbeeld met het Programma Natuur van het Rijk en de provincies gezamenlijk. Binnen dit programma wordt via de *specifieke uitkering Programma Natuur* door het Rijk tussen 2021 en 2030 bijna € 2 miljard beschikbaar gesteld om de negatieve gevolgen van

stikstofdepositie te verminderen en de biodiversiteit te verbeteren. Een ander voorbeeld is de *Regeling versneld natuurherstel* waarvoor door de minister van LVVN € 125 miljoen beschikbaar is voor natuurherstel. De beheer- en herstelmaatregelen worden doorgaans uitgevoerd door provincies, terreinbeherende organisaties en particulieren.

Tabel 1 *Overzicht beschikbare middelen Rijk primair gericht op natuurherstel*

Beleidsinstrument	Periode	Bedrag (x €1 mln. in nominale waarde)
Klimaatimpuls Natuur en Biodiversiteit	2021-2025	23
Regeling versneld natuurherstel	2021-2026	125
Regeling specifieke uitkering Programma Natuur (1e en 2e fase)	2021-2030	1.991
Uitkering voor versnellingsvoorstellen transitie landelijk gebied (Algemene Rekenkamer, 2024b)	2022	504
Regeling provinciale maatregelen landelijk gebied	2024-2028	1.587

NB: We hebben geen beleidsinstrumenten opgenomen die enkel een secundaire of indirecte impact hebben op natuurherstel (zie ook bijlage 3).

Maar zorgt natuurbeheer- en herstel ervoor dat de natuur behouden en verbeterd wordt? En zo niet, welke knelpunten en kansen in het natuurbeleid zijn er?

Natuurveen: groot belang van een klein gebied

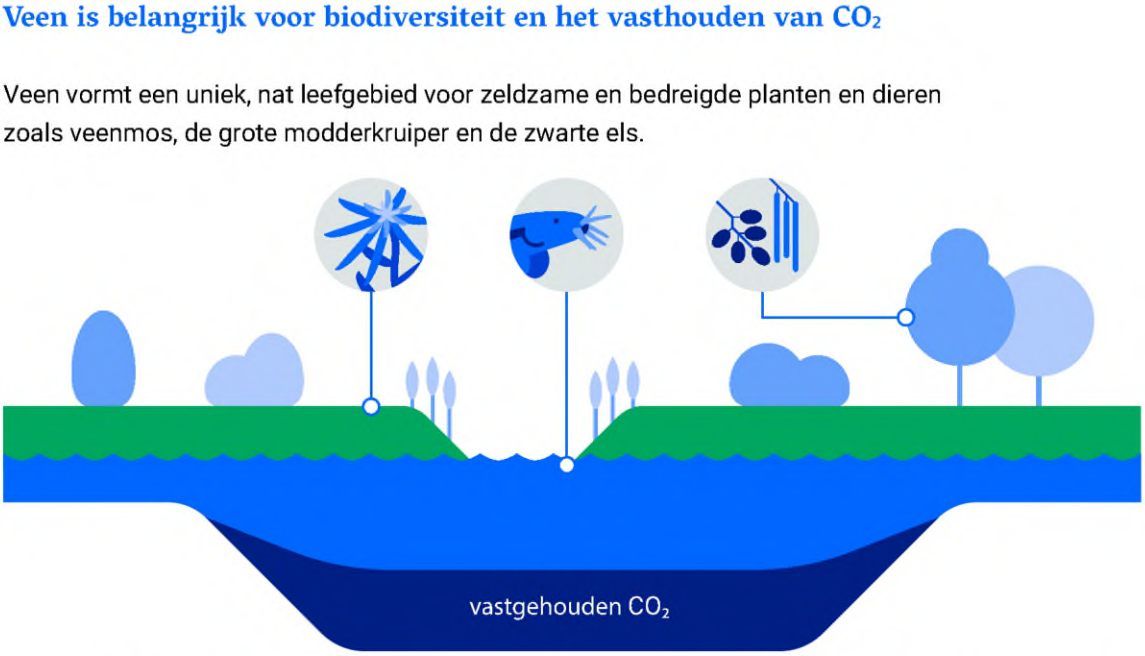
Om de vragen die we hiervoor noemden te beantwoorden, hebben wij onderzoek gedaan naar een specifiek type natuur, namelijk veen, ook wel natuurveen genoemd. Al zijn veel van onze bevindingen ook toepasbaar op andere typen natuur. Veengebieden behoren tot de natuur die het meeste door een tekort aan zoetwater getroffen worden. Onderzoek van de Algemene Rekenkamer toont aan dat zoetwatertekorten structurele schade kunnen opleveren aan de natuur (Algemene Rekenkamer, 2026).

Vroeger was een groot deel van Nederland bedekt met veen. Er is van dit veen nog maar een klein oppervlak over. Ongeveer 3,5% van het landoppervlak van de beschermde natuur in Nederland bestaat uit natuurveen. Dit lijkt weinig, maar het is wel een belangrijk onderdeel van de Nederlandse en Europese natuur. Zo is natuurveen belangrijk voor de biodiversiteit. Natuurveen is onmisbaar als leefgebied voor zeldzame en bedreigde dier- en plantensoorten. Sommige bedreigde planten-, amfibieën- en reptielensoorten kunnen nergens anders overleven.

Daarnaast heeft veen waarde voor het klimaat. Natuurveen houdt grote hoeveelheden van het broeikasgas koolstofdioxide (CO_2) vast. En omgekeerd geldt: als

veengebieden uitdrogen, worden zij een grote bron van CO_2-uitstoot. Wereldwijd houden veengebieden 2 keer meer CO_2 vast dan alle bossen samen (UNEP, 2019). Veen is dus niet alleen belangrijk voor de flora en fauna, maar ook voor het klimaat, zie ook figuur 1.

Figuur 1 *Het belang van natuurveen*



Veen bestaat uit opgehoopt plantenmateriaal dat in natte, zuurstofarme omstandigheden niet volledig verteert. Daardoor houdt veen koolstofdioxide vast en komt er geen CO_2 vrij in de lucht.

Naast het belang voor biodiversiteit en klimaat hebben veengebieden nog 2 andere voordelen. Ten eerste: natuurveen is belangrijk als onderdeel van het Nederlandse cultuurlandschap (de door mensen aangelegde natuur). De geschiedenis van turfwinning, ontginning en waterbeheer vinden hun oorsprong in veengebieden.
En ten tweede: veengebieden werken als een natuurlijke spons. Ze houden grote hoeveelheden water vast waardoor ze de piekafvoer van water voorkomen en water kunnen afgeven aan het oppervlaktewater. Hierdoor dragen veengebieden bij aan waterveiligheid en klimaatadaptatie.

Beleid voor bescherming en behoud veengebieden vanwege het klimaat

Het belang van veen voor het klimaat is ook bij de minister bekend. Op mondiaal niveau is onder leiding van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) in 2016 het *Global Peatlands Initiative* (GPI) gelanceerd. Het doel van het GPI is om veengebieden te beschermen en te behouden als 's werelds grootste opslagplaats van CO_2 op land, en om te voorkomen dat deze CO_2 in de atmosfeer terechtkomt (UNEP, 2021). Het belang van het beschermen en behouden van veen is in 2023 ook

op Europees niveau uitgesproken.[4] Ook in Nederland is er aandacht voor CO_2-uitstoot in veengebieden. In het Klimaatakkoord uit 2019 staat dat voor veenweiden in 2030 de jaarlijkse uitstoot met 1,0 Mton CO_2 omlaag moet. Veenweiden zijn voornamelijk veengebieden met een agrarische bestemming, en meestal dus geen onderdeel van natuurveen. Voor andere soorten veen dan veenweiden is er geen doelstelling voor CO_2 uitstoot.

2.2 Betrokken bestuurslagen bij het natuurbeleid

Bij het natuurbeleid zijn diverse partijen betrokken. De minister van LVVN is onder meer verantwoordelijk voor het opstellen van de kaders en doelen van het natuurbeleid, en financiert een groot deel van het natuurbeheer en -herstel (zie ook tabel 1). Daarnaast is de minister van LVVN verantwoordelijk voor het voldoen aan internationale verplichtingen en afspraken waaraan Nederland zich gecommitteerd heeft, met name de Europese vogel- en habitatrichtlijn en de Europese Natuurherstelverordening. Daarmee is de minister verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese eisen voor het natuurbeleid.

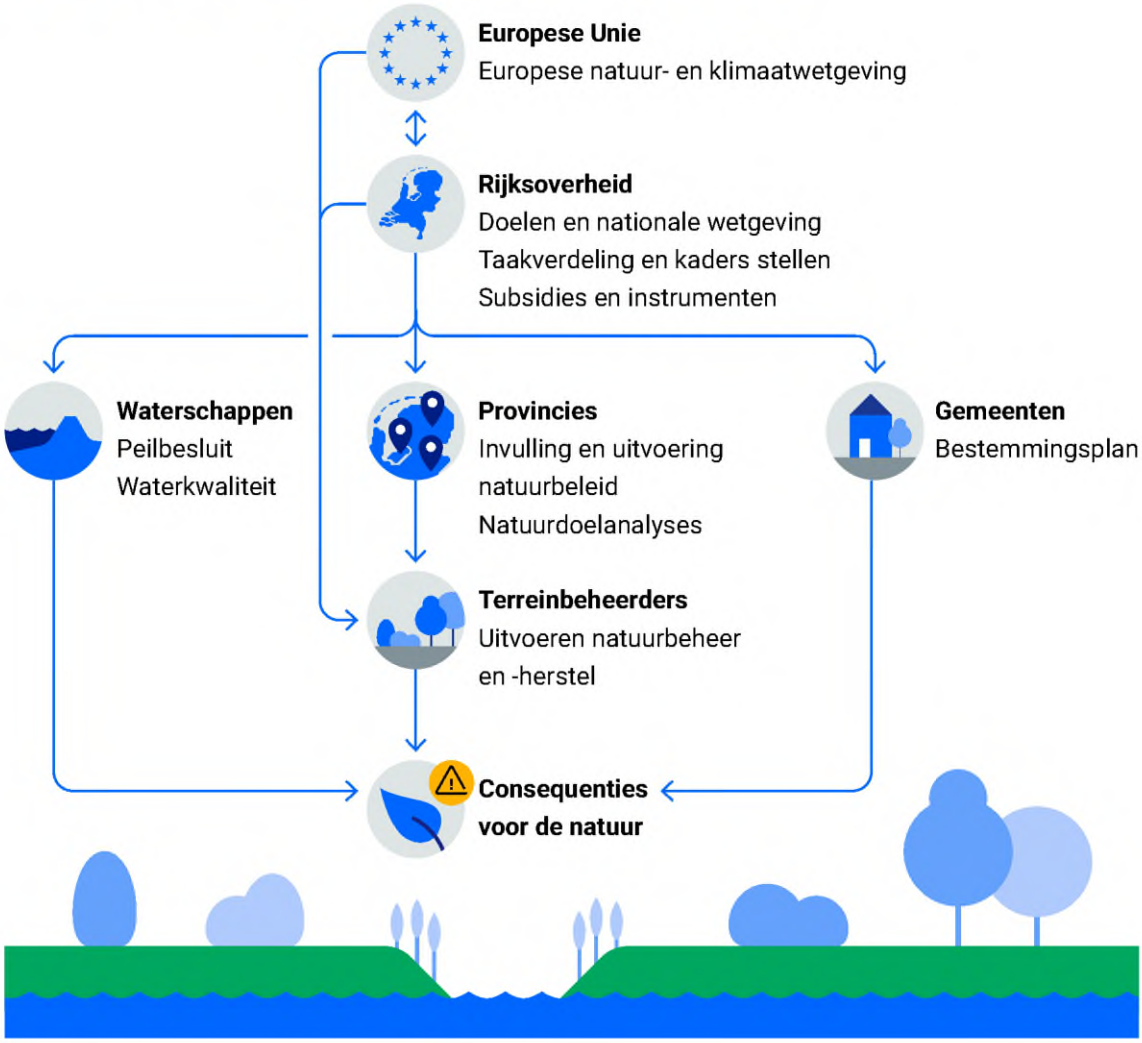
Sinds het Natuurpact, de decentralisatie van het natuurbeleid, in 2013 spelen vooral de provincies een belangrijke rol bij natuurbeheer en -herstel. De provincies bepalen grotendeels de vergunningverlening en verlenen de subsidies voor beheer. Daarnaast zijn ze verantwoordelijk voor de Natura 2000-beheerplannen, waarin de uitwerking van de instandhoudingsdoelen voor specifieke, beschermde dier- en plantensoorten en hun leefgebieden staat. Ook is er in deze plannen concreet vastgelegd welke beheermaatregelen nodig zijn. Daarmee zijn de provincies verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van het natuurbeleid.

Ook andere bestuurslagen zijn relevant voor het natuurbeleid, zoals de waterschappen die voor voldoende waterkwaliteit moeten zorgen. Figuur 2 geeft een overzicht van welke partijen hierbij betrokken zijn, met hun taken en verantwoordelijkheden. De verschillende bestuurslagen en organisaties zijn afhankelijk van elkaar en moeten samenwerken om te bereiken dat de Nederlandse natuur in goede staat is en blijft.

In dit onderzoek beoordeelt de Algemene Rekenkamer de rol van de rijksoverheid binnen het natuurbeleid.

Figuur 2 *Bestuurslagen die een rol spelen bij het natuurbeleid*

Er zijn veel partijen betrokken bij natuurbeheer en -herstel



2.3 Opzet van het onderzoek

We hebben onderzoek gedaan naar:

- de huidige staat van natuurveengebieden in relatie tot de natuurdoelen;
- de belangrijkste knelpunten voor het behoud en herstel van gezond veen;
- de mogelijkheden om via natuurherstel bij te dragen aan het vermijden van CO_2-uitstoot (zie bijlage 2 voor de onderzoeksvragen).

We kijken hierbij specifiek naar veen in Natura 2000-gebieden. Natura 2000-gebieden zijn beschermde natuurgebieden, en ze zijn onderdeel van een Europees netwerk. Deze gebieden worden ingedeeld op basis van habitattypen: ecosystemen met specifieke kenmerken van bodem, waterhuishouding, flora en fauna. In ons onderzoek hebben we uitsluitend gekeken naar habitattypen binnen Natura

2000-gebieden die als veen kunnen worden aangemerkt. Hier valt zowel laagveen als hoogveen onder. Laagveen wordt gevoed door grondwater dat tot aan de oppervlakte doordringt, terwijl hoogveen voornamelijk leunt op regenwater. In bijlage 3 staat uitgelegd welke habitattypen zijn aangemerkt als veen in dit onderzoek.
In die bijlage staan ook meer details over de verschillende onderzoeksmethoden en -aanpak die hebben geleid tot de bevindingen in dit rapport.

3. Doelen voor natuurveen worden niet gehaald

3.1 Wettelijke doelen voor natuurveen

Om de natuur in stand te houden en te verbeteren zijn er nationaal en internationaal doelen gesteld. Dit is onder meer nodig om te voldoen aan de Europese vogel- en habitatrichtlijn, de Europese Natuurherstelverordening en de Omgevingswet. Nederland heeft zich gecommitteerd aan deze Europese verplichtingen en kan sancties opgelegd krijgen als hier niet aan voldaan wordt. Een minimale eis voor alle beschermde natuurgebieden – oftewel Natura 2000-gebieden – is dat ze moeten voldoen aan het verslechteringsverbod. Het verslechteringsverbod is een verplichting die stelt dat de ecologische kwaliteit van beschermde natuurgebieden niet mag verslechteren.

Daarnaast zijn er op gebiedsniveau per habitattype door de minister van LVVN aanvullende instandhoudingsdoelen gesteld via de aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn gericht op onder meer de kwaliteit en oppervlakte van de natuur. Het kwaliteitsdoel van een gebied is ofwel dat de bestaande kwaliteit blijft behouden, of dat de kwaliteit verbeterd. Het oppervlakte-doel van een gebied is meestal dat de bestaande oppervlakte behouden blijft of dat de oppervlakte verder uitbreidt. Daarnaast is er nog een derde optie waarin krimp van een gebied is toegestaan, maar alleen als dit ten goede komt aan bepaalde andere beschermde natuur.

Om te onderzoeken of de doelen worden gehaald voor natuurveengebieden, richt dit onderzoek zich op 173 veengebieden (zie ook bijlage 3). Deze veengebieden bevinden zich in 73 Natura 2000-gebieden verspreid over Nederland, zie figuur 3.

Tabellen 2 en 3 geven een overzicht aan welke kwaliteits- en oppervlaktedoelen deze veengebieden moeten voldoen. Bij het merendeel van de veengebieden moet de kwaliteit worden verbeterd, en voor ongeveer één derde van de veengebieden moet de oppervlakte worden uitgebreid.

Figuur 3 *Natura 2000-gebieden met veen*

Er zijn 73 Natura 2000-gebieden met veen



Tabel 2 *Kwaliteitsdoelen voor natuurveen*

Doel	Aantal veengebieden
Behoud	79
Verbetering	94
Totaal	**173**

Tabel 3 *Oppervlaktedoelen voor natuurveen*

Doel	Aantal veengebieden
Behoud	101
Uitbreiding	61
Behoud, uitbreiding of voorwaardelijke krimp	11
Totaal	**173**

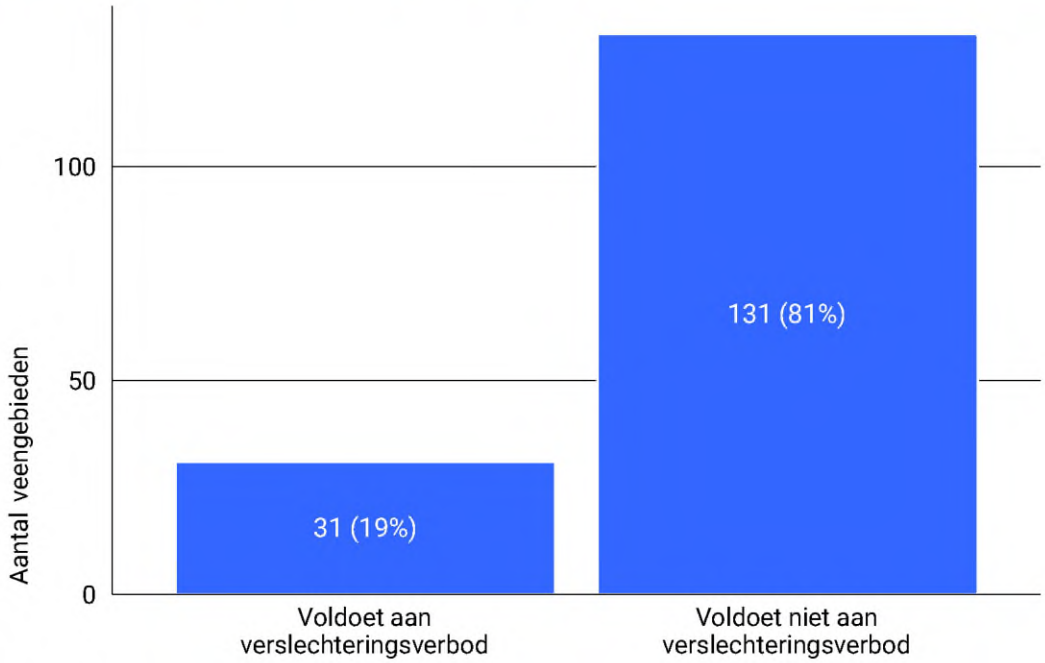
3.2 Het gaat niet goed met natuurveen

Voor alle 173 veengebieden hebben wij gekeken of wordt voldaan aan het verslechteringsverbod en of de kwaliteits- en oppervlaktedoelen worden gehaald. Dit hebben wij onderzocht aan de hand van de natuurdoelanalyses die de provincies moeten opstellen voor alle Natura 2000-gebieden. Deze natuurdoelanalyses bevatten informatie over de huidige toestand van het Natura 2000-gebied. De kwaliteit van deze analyses wordt beoordeeld door de Ecologische Autoriteit.

Figuur 4 laat zien dat in 81% van de 173 veengebieden de natuur niet voldoet aan het verslechteringsverbod, verslechtering kan namelijk niet worden uitgesloten. Van 11 veengebieden was er geen of onvoldoende informatie beschikbaar; deze zijn niet opgenomen in de figuur. Bij de heideveentjes – een bepaald habitattype veen – blijkt dat in geen enkel gebied het verslechteringsverbod nageleefd wordt.

Figuur 4 *Aantal veengebieden waarin het verslechteringsverbod wordt nageleefd*

Slechts 19% van de veengebieden voldoen aan het verslechteringsverbod



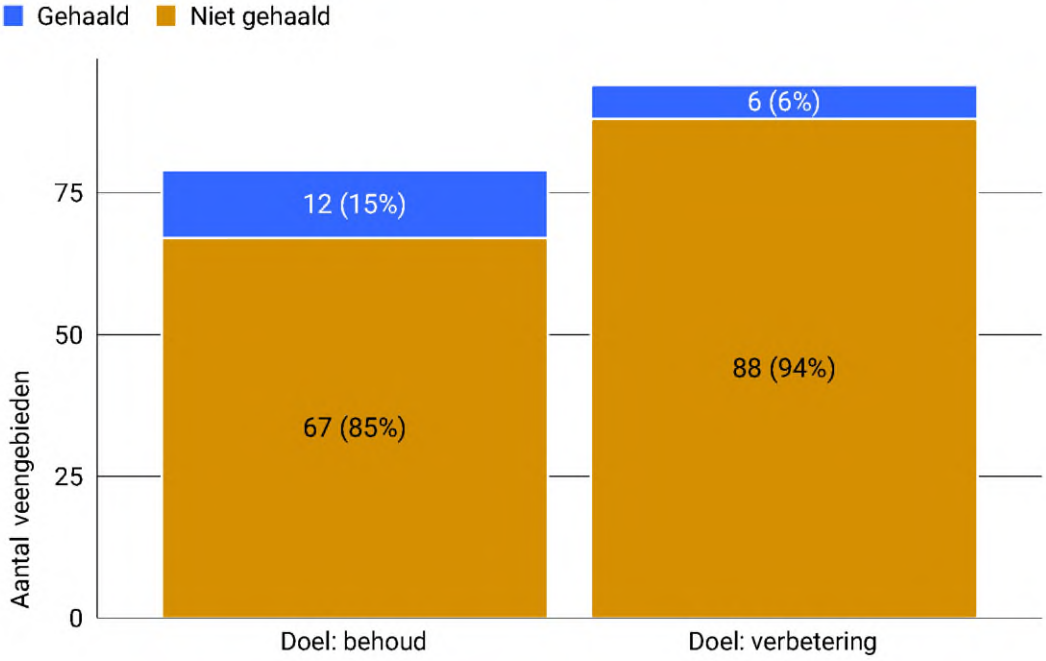
NB: Van 11 veengebieden was er geen of onvoldoende informatie beschikbaar; deze zijn niet opgenomen in de figuur.

Figuur 5 laat zien dat voor het overgrote deel van het Nederlandse natuurveen de kwaliteitsdoelen niet gehaald worden. Dit geldt zowel voor de laagvenen als voor de hoogvenen. In deze gebieden zien we bijvoorbeeld een afname van zeldzame soorten en een toename van ongewenste soorten die kenmerkend zijn voor een hoge stikstofdepositie als grijs kronkelsteeltje en pijpenstrootje. Slechts 18 van de 173

veengebieden halen het kwaliteitsdoel. Dit zijn vooral de gebieden waar de kwaliteit moet worden behouden.

Figuur 5 *Aantal veengebieden waarin de kwaliteitsdoelen worden gehaald*

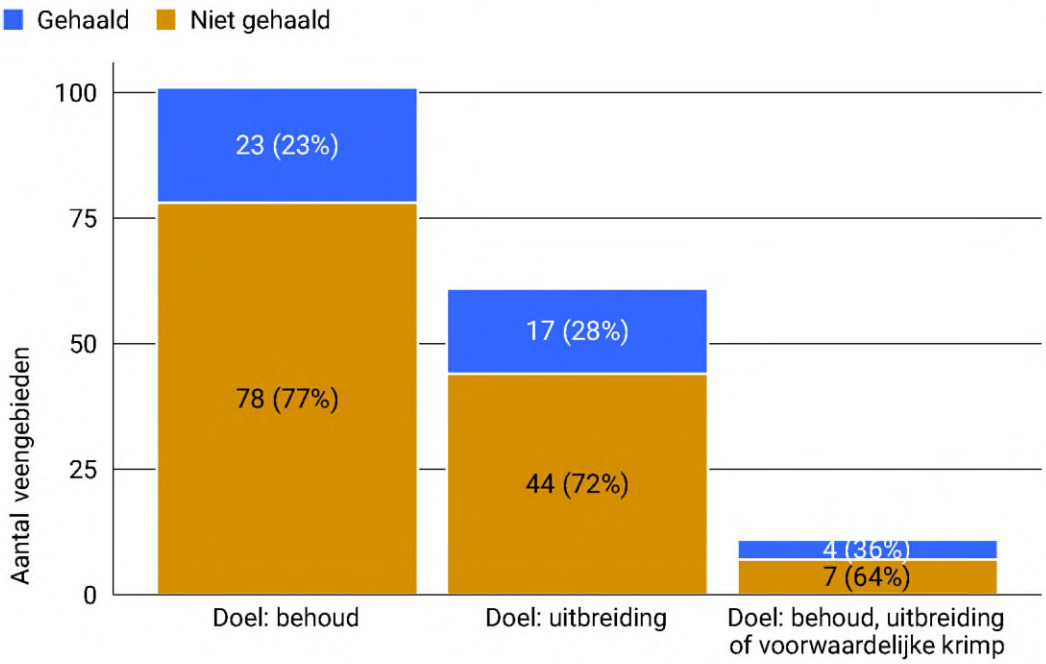
Voor overgrote deel veengebieden worden de kwaliteitsdoelen niet gehaald



Ook de oppervlaktedoelen worden voor de ruime meerderheid van de veengebieden niet gehaald, zoals te zien is in figuur 6. Zo is maar bij 44 van de 173 veengebieden het beoogde oppervlaktedoel bereikt. Het gaat hier om zowel de gebieden die groter moeten worden als de gebieden waarin de huidige oppervlakte hetzelfde moet blijven.

Figuur 6 *Aantal veengebieden waarin de oppervlaktedoelen worden gehaald*

Voor overgrote deel veengebieden worden de oppervlaktedoelen niet gehaald



De cijfers in dit hoofdstuk laten zien dat de (Europese) verplichtingen – in termen van het verslechteringsverbod en de kwaliteits- en oppervlaktedoelen – bij lange na niet gehaald worden voor natuurveengebieden.

4. Oorzaken van slechte staat natuurveen

4.1 Negatieve invloeden op natuurveen

Dat het slecht gaat met het natuurveen in Nederland komt door externe factoren ('drukfactoren') die een negatieve invloed hebben op het natuurveen. Wij hebben 6 drukfactoren geïdentificeerd die belangrijk zijn voor natuurveen, zie figuur 7. Hieronder geven we per drukfactor een korte toelichting:

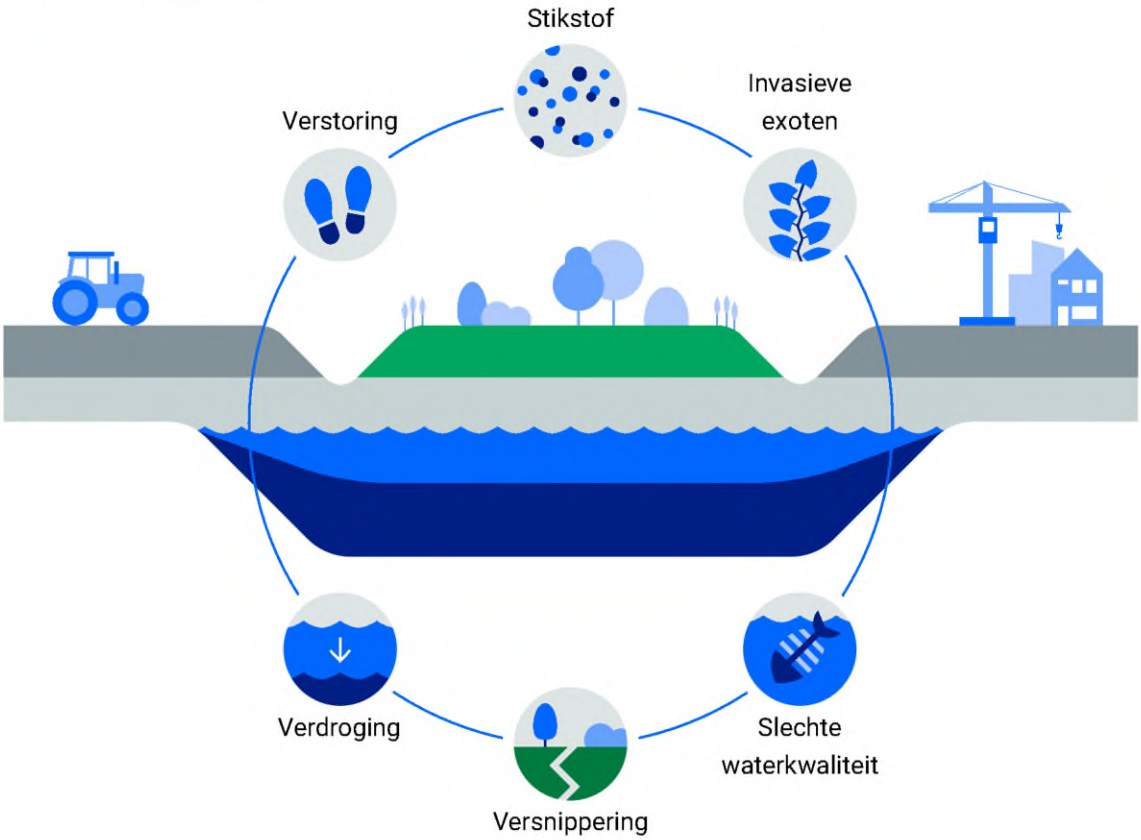
- **Verdroging**: daling van het waterpeil leidt tot verdroging van het natuurveen, wat kan resulteren in afbraak van het veen. Een belangrijke oorzaak is drainage – de afvoer van water – in de directe omgeving van het natuurgebied. Klimaatverandering versterkt het proces van verdroging. En andersom: verdroging versterkt het proces van klimaatverandering.
- **Slechte waterkwaliteit**: de kwaliteit van het water is vaak onvoldoende voor een gezond natuurveen. De vervuiling wordt veroorzaakt door gebiedsvreemde stoffen, zoals gewasbeschermingsmiddelen, PFAS, medicijnen en microplastics.
- **Stikstof**: stikstofdepositie en vermesting – een teveel aan voedingsstoffen – van het water zorgen voor een voedselrijke bodem waardoor de vegetatie verandert. Dit leidt tot verdringing van de typische veenvegetatie. Bovendien zorgt de voedselrijkdom ervoor dat plantenresten zich minder ophopen. Dit belemmert de vorming van nieuw veen.
- **Invasieve exoten:** invasieve exoten zijn niet-typische planten- of diersoorten die zich snel vermeerderen. Bijvoorbeeld de appelbes, de grote berenklauw en de Japanse duizendknoop. Deze invasieve exoten zijn schadelijk voor de inheemse 'typische' soorten en kunnen de variatie aan planten- en diersoorten in het veengebied aantasten.

- **Verstoring**: verstoring door recreatie, zoals bezoekers die de oevers vertrappen, kan de ontwikkeling van de vegetatie belemmeren.
- **Versnippering**: de beperkte omvang en/of de versnippering van natuurveengebieden en kleine populaties kan als katalysator werken voor andere drukfactoren. Bijvoorbeeld: slechte waterkwaliteit of invasieve exoten belasten een natuurveengebied extra als de oppervlakte beperkt is.

De 3 belangrijkste drukfactoren zijn verdroging, slechte kwaliteit van het water en stikstof uit de omgeving.

Figuur 7 *Drukfactoren met negatieve invloed op het natuurveen*

Drukfactoren met negatieve invloed op veengebieden zijn grotendeels afkomstig uit de directe omgeving



4.2 Verschillende belangen

De drukfactoren die het veengebied negatief beïnvloeden, komen vooral uit de omgeving van het natuurveen. Voorbeelden zijn de lage grondwaterstand voor de landbouw, gewasbeschermingsmiddelen uit de akkerbouw en versnippering door woningbouw of infrastructuur. Deze invloeden uit de omgeving kunnen het natuurveen schaden, maar andersom kan ook de instandhouding of uitbreiding van natuurveen schuren met de inrichting van de omgeving. Kortom, de belangen van

ondernemers en bewoners in de directe omgeving komen vaak niet overeen met de belangen voor een gezond natuurveen. De provincies en waterschappen moeten een eigenstandige afweging maken tussen de verschillende belangen die in het gebied en de omgeving spelen, zoals natuur, landbouw, wonen. In het tekstkader hierna geven we een voorbeeld van zulke verschillende belangen.

Voorbeeld: grondwaterstand de Wieden-Weerribben

De bedrijven en bewoners in de omgeving van het Overijsselse natuurgebied de Wieden-Weerribben hebben belang bij een lage grondwaterstand, onder meer voor de landbouw, om wegen te beschermen en kelders droog te houden. Het natuurveen in de Wieden-Weerribben heeft juist belang bij een hoge grondwaterstand om verdroging te voorkomen. Voor het natuurveen zou het volgens de terreinbeheerder goed zijn als de waterstand 10 cm hoger is dan het huidige peilbesluit. In dat geval zijn aanpassingen in de omgeving nodig. Bijvoorbeeld de wegen verhogen of lichtere maaimachines in de landbouw inzetten.

Natuurveen en de bewoners en bedrijven in de omgeving kunnen ook wél hetzelfde belang hebben. Zo is een hoger waterpeil niet alleen goed voor het natuurveen, maar kan dit ook helpen om bodemdaling en schade aan funderingen tegen te gaan en een bijdrage leveren aan waterveiligheid.

4.3 Complexe samenwerking tussen partners

Mocht de samenwerking tussen bijvoorbeeld waterschappen, gemeenten en provincies niet goed lopen, dan hebben de provincies doorzettingsmacht. Hiermee bedoelen wij dat zij juridisch gezien de regie hebben, met de bevoegdheid beslissingen te nemen en te laten uitvoeren. Bijvoorbeeld via provinciale omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsverordeningen.

De taken en verantwoordelijkheden lijken duidelijk. Maar de praktijk is weerbarstig en de belangenafweging kan verschillen per bestuurslaag. De provincie hakt knopen door, maar zonder de medewerking van gebiedspartners zoals waterschappen en gemeenten vertraagt het proces van natuurbeheer en -herstel. Of er is meer geld nodig, bijvoorbeeld voor compensatie voor de extra kosten die de gebiedspartners hebben. In dat geval is de macht van de provincie beperkt.

De afhankelijkheden tussen bestuurslagen en organisaties leiden in de praktijk tot problemen. In de tekstkaders hierna geven we 3 voorbeelden.

Voorbeeld 1: Fosfaatgehalte in De Wieden-Weerribben

In Overijssel ligt het Natura 2000-gebied De Wieden-Weerribben. Provincie Overijssel zegt op basis van onderzoek dat de waterkwaliteit belangrijk is voor natuurherstel in dit gebied. Daarom wil de provincie dat het fosfaatgehalte van het water dat het gebied binnenkomt omlaag gaat. Het Waterschap Drents Overijsselse Delta is verantwoordelijk voor de waterkwaliteit in het gebied en moet daarom voldoen aan de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Het waterschap vindt dat het zijn taak volbracht heeft, want het voldoet aan de KRW. Maar het Beheerplan voor de natuurgebieden De Wieden-Weerribben, dat is opgesteld door de Provincie Overijssel, stelt een strengere eis aan het fosfaatgehalte in het water dan de KRW.

Voorbeeld 2: Inrichting natuur Ossenzijl

Bij Ossenzijl wordt gewerkt aan een verbindingszone tussen twee Natura 2000-gebieden: De Wieden-Weerribben in Overijssel en de Rottige Meenthe in Friesland. De verbindingszone meet ongeveer 75 hectare en is van groot belang voor het in stand houden van fauna in de gebieden. Bijvoorbeeld de grote vuurvlinder, die op slechts één andere locatie op de wereld voorkomt. De verbindingszone is nu nog landbouwgrond die moet worden omgezet in natuur. De provincie Overijssel werkt al sinds 2009 aan de verbindingszone. In al die jaren waren er meerdere uitdagingen voor de ontwikkeling van de natuur bij Ossenzijl. Om die natuur te kunnen inrichten, moest eerst het waterpeil omhoog. Boeren in de omgeving ondervinden hier hinder van. De provincie heeft meerdere inrichtingsplannen hiervoor uitgewerkt, maar de bestuurlijke adviesgroep met daarin onder anderen vertegenwoordigers van gemeenten, Terrein Beherende Organisaties (TBO's), waterschappen en de agrarische sector, heeft die plannen telkens afgewezen. Daarnaast wilde het aangrenzende dorp Ossenzijl graag een randweg om het dorp en recreatiemogelijkheden in het gebied. Deze plannen moesten ook worden afgestemd met onder meer de gemeente en Staatsbosbeheer. Na intensief overleg met bewoners, Staatsbosbeheer en gemeente, is nu een derde variant van het inrichtingsplan bijna gereed. Eind 2025 heeft het College van Gedeputeerde Staten een positief besluit genomen over dit inrichtingsplan. De uitvoering van het inrichtingsplan start hopelijk eind 2027 - na 18 jaar voorbereiding.

Voorbeeld 3: Waterpeil in De Peelvenen

Op de grens van Noord-Brabant en Limburg liggen verschillende Natura 2000-gebieden in de Peelvenen. Voor het herstel van deze natuurgebieden kan het volgens de provincies nodig zijn om het waterpeil in het gehele gebied te verhogen. Hier zou het waterschap voor moeten zorgen. Daarbij doet zich echter een financieel knelpunt voor. Een verhoging van het waterpeil kan leiden tot schade voor grondgebruikers, die in dat geval een schadeclaim kunnen indienen bij het waterschap. Het waterschap is dan aan zet om deze schade te compenseren, maar heeft hier onvoldoende budget voor.

Deze voorbeelden laten zien dat er knelpunten zijn die een besluitvaardig natuurbeleid door de provincies in de weg kunnen zitten. Bijvoorbeeld met betrekking tot bevoegdheden om besluiten te nemen en uit te voeren, inzicht in de samenhang, draagvlak en voldoende budget. Hetzelfde beeld komt naar voren uit onderzoek van de Ecologische Autoriteit die problemen signaleert in afstemming tussen bestuurslagen (EA, 2024). Het PBL concludeerde in 2020 eveneens dat er uitdagingen zijn door verschillen tussen overheden en partners in verantwoordelijkheden, in snelheid, in financieringsbehoeften en door knelpunten rond draagvlak (PBL, 2020).

4.4 Uitgaven aan beheer

Om de taken die de provincies hebben gekregen bij de decentralisatie te kunnen uitvoeren, de zogenaamde Natuurpact-taken, ontvangen de provincies via het algemene provinciefonds geld van het Rijk. Voor 2023 zijn de middelen die het Rijk aan de provincies heeft uitgekeerd geschat[5] op € 514 miljoen (Berenschot, 2026). Uit onderzoek in opdracht van LVVN blijkt dat de uitgaven voor natuurbeheer door de provincies hoger zijn dan de budgetten die het Rijk aan de provincies beschikbaar stelt. Zo gaven in 2023 de provincies € 705 miljoen uit aan de Natuurpact-taken (Berenschot, 2026). Een mogelijke verklaring hiervoor is een onderschatting van de standaardkostprijs die als uitgangspunt wordt genomen voor de Subsidie Natuur en Landschap waarmee de provincies de natuurbeheerders betalen (Sira Consulting, 2025).

5. Wat is er nodig voor gezond natuurveen?

5.1 Verbeteren van beheer- en herstelwerkzaamheden

Om de natuurdoelen te bereiken worden in de natuurveengebieden diverse beheer- en herstelmaatregelen uitgevoerd. Natuurbeheer heeft allereerst tot doel de biodiversiteit in stand te houden. Denk bijvoorbeeld aan maaien. Dat is nodig om verruiging te voorkomen en een open structuur te creëren, waar bloemen en planten kunnen groeien, wat weer vlinders en insecten aantrekt. Natuurherstel daarentegen is het actief repareren van beschadigde ecosystemen. Voorbeelden van natuurherstel zijn plaggen (de voedselrijke toplaag verwijderen) en vernatting. Kenmerkend voor natuurherstel in laagveen is petgaten graven. Dit zijn langgerekte putten gevuld met water. Doel is herstel van de natuurlijke cyclus van verlanding, het proces waarbij open water door onderwater-vegetatie uiteindelijk verandert in veen. In de praktijk zit het onderscheid tussen natuurbeheer en natuurherstel vooral in de frequentie: als werkzaamheden jaarlijks gebeuren, gaat het om regulier natuurbeheer; als de werkzaamheden minder vaak gebeuren, is het natuurherstel. Omdat de frequentie van werkzaamheden per gebied en in de tijd kan verschillen, is het onderscheid tussen regulier beheer en natuurherstel niet altijd duidelijk.

Zolang de drukfactoren uit de omgeving niet worden aangepakt, zoeken de beheerders van veengebieden de oplossing vaak in de beperking van verdere schade. Zij komen daardoor niet toe aan duurzaam systeemherstel waarmee op termijn de doelen bereikt worden. In de gesprekken die we hadden met beheerders, beschrijven sommigen hun werk als ‘roeien tegen de stroom in’. Dit wil niet zeggen dat de werkzaamheden nutteloos zijn. Integendeel zelfs, de Ecologische Autoriteit stelt dat veel natuurherstelmaatregelen bijdragen aan het herstel van de natuur of

dat de maatregelen verslechtering voorkomen. Veel maatregelen zijn *'no-regret'*: het is zeker dat ze noodzakelijk en effectief zijn (EA, 2024).

De kwaliteit van ieder Natura 2000-gebied wordt in kaart gebracht in een natuurdoelanalyse. Bij iedere natuurdoelanalyse geeft de Ecologische Autoriteit een advies. Uit onze analyse van 73 adviezen blijkt dat het beheer en herstel voor een aantal veengebieden verder kan worden verbeterd. Voor een doeltreffend en doelmatig beheer en herstel van natuurveengebieden is informatie over de veengebieden onmisbaar, zoals informatie over de ecohydrologische processen. Volgens de adviezen van de Ecologische Autoriteit ontbreekt voor een groot aantal gebieden deze informatie, waardoor het onduidelijk is of er altijd wordt gekozen voor de effectiefste maatregelen. De minister van LVVN heeft extra geld uitgetrokken voor een verbeterprogramma van de monitoring van de Vogel- en habitatrichtlijn. Dit programma heeft onder meer tot doel de monitoring van de omgevingscondities te verbeteren. Dit zal de terreinbeheerders mogelijk voorzien van de benodigde informatie.

5.2 Belang van een bufferzone

Naast beheer en herstel binnen de natuurveengebieden, speelt de omgeving van deze gebieden een belangrijke rol bij het wel of niet halen van de natuurdoelen. Hoe meer drukfactoren tegelijk voorkomen in de omgeving van een natuurveengebied, hoe moeilijker het wordt om de natuurdoelen te bereiken. Uit ons onderzoek blijkt dat het voor herstel nodig is om deze drukfactoren letterlijk op afstand te houden door een 'bufferzone' aan te leggen. Een bufferzone is een zone rondom een natuurveengebied, die het effect van drukfactoren beperkt. In zo'n bufferzone zijn er bijvoorbeeld een hoge grondwaterstand, een lage stikstofuitstoot en weinig gewasbeschermingsmiddelen.

Voorbeeld: Bufferzone rond de Groote Peel

Een voorbeeld van een bufferzone in de praktijk is de zone rond de Groote Peel. In opdracht van de provincies Noord-Brabant en Limburg wordt voormalige landbouwgrond ingericht als bufferzone. Deze zone tussen het hoogveengebied en (intensieve) landbouw kan de invloed van stikstof en fosfaat via het grondwater naar de natuurveengebieden beperken.

In een bufferzone is het nodig dat bepaalde activiteiten worden beëindigd of aangepast. Om de belangen van natuurveen en die van bedrijven in de omgeving meer met elkaar in overeenstemming te brengen, kunnen er alternatieve activiteiten

gevonden worden. Een voorbeeld is gewassen telen die goed gedijen in natte omstandigheden, zoals riet voor dakbedekking of lisdodde voor isolatiemateriaal. Op die manier ontstaat er ook een economische prikkel om het waterpeil in deze gebieden hoog te houden.

Het Coalitieakkoord van het kabinet-Jetten (2026-2030) spreekt over een "zonering die voldoende is om de doelen voor het betreffende natuurgebied te halen".

Bufferzones in concept maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof

Op 26 juni 2026 heeft de minister van LVVN een concept maatregelpakket aangekondigd waar onder meer in staat dat er een zonering in en rondom ca. 100 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden moet komen. Naar verwachting gaat voor circa 85 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden een zone gelden van 500 meter, voor 15 stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden acht de minister een zone van 1.000 meter passender. Daarnaast moeten de provincies een passend werkingsgebied bepalen voor hydrologisch systeemherstel, dat mogelijk breder is dan de zone. In de zones zet het kabinet in op verdere extensivering van de landbouw, reductie van stikstofdepositie en de aanpak van andere drukfactoren. Het kabinet wil de zoneringsaanpak in 2027 vaststellen en vastleggen. Als alternatief kan een gebied tot uiterlijk 1 januari 2028 een eigen aanpak tot stand brengen om de drukfactoren op het nabijgelegen Natura 2000-gebied substantieel weg te nemen en toe te werken naar een goede staat van instandhouding. Lukt het niet om via deze weg de drukfactoren substantieel weg te nemen, dan zullen de door het kabinet vastgestelde regels en normen op bedrijfsniveau gaan gelden. Naar verwachting zal € 9 miljard uit het stikstoffonds worden besteed aan de gebiedsgerichte aanpak (exclusief € 43 miljoen voor biologische landbouw) (LVVN, 2026).

5.3 Noodzaak van sturing door minister van LVVN

Tot slot is een daadkrachtig bestuur nodig om de natuurdoelen voor veengebieden te halen. De minister van LVVN is onder andere verantwoordelijk voor de nationale kaders en het behalen van de instandhoudingsdoelen zoals vastgelegd in de Vogel- en habitatrichtlijn. Om deze verantwoordelijkheid in praktijk te brengen heeft de minister meerdere instrumenten tot zijn beschikking.

Aan de voorkant geeft de minister richting met een 'aanwijzingsbesluit natuurbeleid'. Met zo'n aanwijzingsbesluit beslist de minister dat een gebied de status van beschermd natuurgebied krijgt, en wordt vastgelegd welke doelen er voor het gebied zijn. De beheerplannen van provincies zijn in opzet een uitwerking van het aanwijzingsbesluit.

Als er provincies zijn die niet voldoende doen om de doelen te realiseren, kan de minister ingrijpen via interbestuurlijk toezicht. Via interbestuurlijk toezicht heeft de minister 2 instrumenten: de taken van de provincie overnemen of provinciebesluiten laten schorsen of vernietigen. Dit zijn zware instrumenten, waarbij de minister moet aantonen dat provincies hun taken verwaarlozen. Ingrijpen op basis van het interbestuurlijke toezicht is tot dusver niet gebeurd ten aanzien van de gedecentraliseerde natuurtaken.

In de praktijk blijkt dat in het overgrote deel van de gebieden de doelen niet worden gehaald. Om de doelen wel te halen is het nodig dat de minister zijn bestaande instrumenten beter inzet, en indien nodig het instrumentarium tegen het licht houdt en wellicht aanpast. Aangezien de meeste drukfactoren uit de omgeving van de natuurgebieden komen, is het nodig dat de minister met die instrumenten kan sturen op de omgeving van het natuurgebied.

6. Minder CO_2-uitstoot als bijvangst bij herstel natuurveen

6.1 Veen is van belang voor het klimaat

We zagen al in hoofdstuk 2 dat veen ook belangrijk is voor het klimaat omdat het CO_2 vasthoudt. Veen bestaat namelijk uit halfverteerde plantenresten: door zuurstofarme omstandigheden onder water verteren afgestorven plantenresten slechts gedeeltelijk. Hierdoor wordt de CO_2 in de plantenresten vastgehouden in het natte veen. Maar als veen verdroogt, komt er zuurstof bij de plantenresten, wordt het veen afgebroken en komt de opgeslagen CO_2 vrij. Dan zorgt het veen dus voor CO_2-uitstoot, wat juist ongunstig is voor het klimaat. Door veen te vernatten kan dit proces vertraagd of gestopt worden, of zelfs zorgen voor extra vastgehouden CO_2. Het vernatten van veen kan bijvoorbeeld door het grondwaterpeil te verhogen of door meer water in het gebied vast te houden. Tegelijkertijd kan de uitstoot van een ander broeikasgas, methaan (CH_4), toenemen bij het vernatten van veen. Dit is echter een tijdelijk probleem, op de lange termijn is het vernatten van veen beter voor het klimaat. In het tekstkader hieronder leggen we dit uit.

Uitstoot van broeikasgassen bij het vernatten van veengebieden

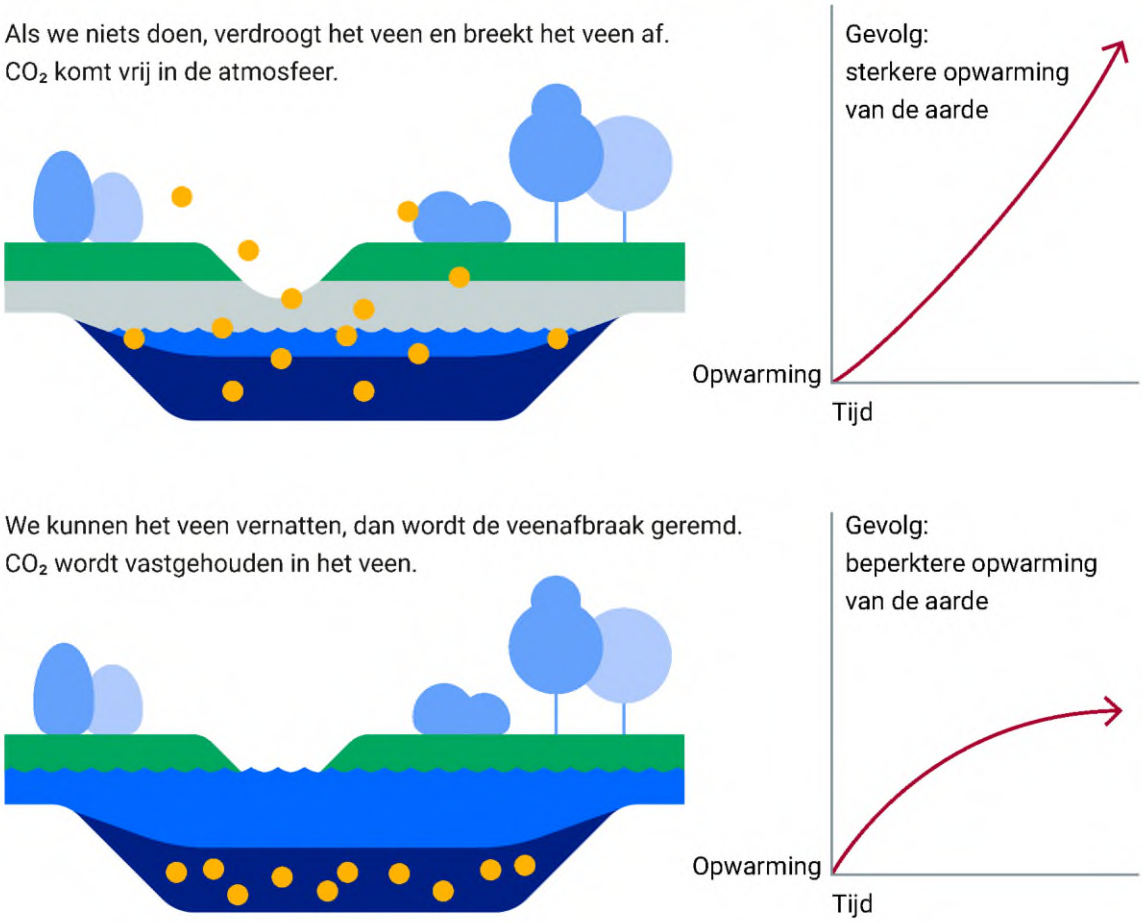
Wanneer veen droog ligt komt er voortdurend CO_2 vrij door afbraak van de opgeslagen plantenresten. Dit gaat door zolang het veen niet is vernat. Daarbij is CO_2 een langlevend broeikasgas: een groot deel blijft honderden tot duizenden jaren in de atmosfeer aanwezig. Dat betekent dat elke ton CO_2 die vrijkomt een vrijwel permanente bijdrage levert aan de opwarming van de aarde. Vernatting van veen stopt of vermindert de doorlopende CO_2-uitstoot. Daarmee wordt een permanente bron van broeikasgassen aangepakt.

Bij het vernatten van veengebieden kan de uitstoot van CH_4 juist toenemen, vooral wanneer gemakkelijk afbreekbare plantenresten onder water komen en onder zuurstofloze omstandigheden afbreken. Vaak is deze toename tijdelijk na vernatting. En zelfs als de CH_4-uitstoot langer aanhoudt, dan leggen planten in zo'n vernat gebied zoveel CO_2 vast en wordt nieuw veen gevormd, dat dit de CH_4-uitstoot ruimschoots compenseert in vergelijking met de verdroogde situatie in het gebied. Daarnaast is CH_4 een kortlevend broeikasgas: het blijft gemiddeld ongeveer 12 jaar in de atmosfeer voordat het is afgebroken tot CO_2 en water. Daardoor stapelt methaan zich in de atmosfeer niet op dezelfde manier op als CO_2. Als de methaanuitstoot na vernatten tijdelijk toeneemt, leidt dat dus niet tot een voortdurende extra opwarming van de aarde (Günther et al., 2020).

Al met al moet de tijdelijke toename van methaan door vernatting worden gezien als een overgangseffect in de eerste jaren na vernatting. Op de lange termijn is het klimaatvoordeel van het stoppen van CO_2-uitstoot groter dan het nadeel van extra methaan. In figuur 8 is dit gezamenlijke effect van verdroging en vernatting van veen op de opwarming van het klimaat weergegeven met de rode lijnen.

Figuur 8 *Effecten van verdroging en vernatting van veen op opwarming van de aarde*
Gebaseerd op Günther et al. (2020)

Op lange termijn is vernatten van het veen beter voor het klimaat



6.2 Vermindering CO_2-uitstoot door herstel in 4 veengebieden

De minister van LVVN weet niet hoeveel broeikasgassen worden uitgestoten in natuurveengebieden. In ons onderzoek hebben wij het effect van herstelmaatregelen op de uitstoot van broeikasgassen in 4 Natura 2000-gebieden met veen onderzocht. Die gebieden zijn: het Fochteloërveen, de Groote Peel, de Wieden en de Langstraat, zie figuur 9.

Figuur 9 *Vermeden CO_2 berekend voor 4 Natura 2000-gebieden met veen*

Voor 4 gebieden vermeden CO_2 berekend



Hierbij zijn ook omliggende veengronden meegenomen die geen onderdeel zijn van het Natura 2000-gebied, maar wel horen bij het Natuurnetwerk Nederland of een bufferzone zijn tussen het natuurgebied en de omliggende percelen. De geselecteerde Natura 2000-gebieden verschillen in type veen, omvang en locatie.

Per gebied is voor 3 scenario's het effect op de broeikasgassen berekend:

- basisscenario: dit is de situatie van het gebied van enkele jaren geleden (zie de online bijlage op www.rekenkamer.nl voor een detailbeschrijving van elk scenario per gebied);
- huidig herstelscenario: dit is de situatie van het gebied zoals die naar verwachting ontstaat met de recent uitgevoerde en nog lopende natuurherstelmaatregelen;
- toekomstig herstelscenario: dit is de situatie van het gebied zoals die naar verwachting ontstaat als het huidig herstelscenario wordt aangevuld met verdere natuurherstelmaatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de Europese verplichtingen.

Om de impact van de scenario's op de verschillende broeikasgassen in 1 cijfer te vatten, zijn de uitkomsten uitgedrukt in CO_2-equivalenten. Dit leggen we verder uit in het tekstkader hierna. Bijlage 3 en de online bijlage op www.rekenkamer.nl geven meer details over onze onderzoeksmethodes en de keuzes die gemaakt zijn.

Effect van broeikasgassen uitgedrukt in CO_2-equivalenten

Natuurherstelmaatregelen hebben invloed op de uitstoot van broeikasgassen zoals CO_2 en methaan. Het gaat dus om meerdere soorten uitstoot, met verschillende broeikasgaseffecten. De eenheid die we gebruiken om de effecten van deze verschillende broeikasgassen in 1 getal uit te drukken is CO_2-equivalent (CO_2-eq).

Om de CO_2-eq te berekenen gebruiken we het gemiddelde jaarlijkse opwarmend effect van een broeikasgas over een periode van 100 jaar, ook wel bekend als de *Global Warming Potential 100*. Op deze manier wordt recht gedaan aan de langdurige effecten van broeikasgassen en sluiten we aan op de berekenings-wijzen van de *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

Voor de leesbaarheid noemen we deze eenheid alleen in de tabellen, niet in de lopende tekst.

Tabel 4 toont met hoeveel CO_2 het broeikasgaseffect wordt verminderd in de 4 gebieden. Gesplitst naar 2 scenario's: het huidige herstelscenario en het toekomstige herstelscenario, en in vergelijking met het basisscenario. De uitstoot die hierbij vermeden wordt is het totaal berekend voor de periode 2026-2050. De cijfers in de tabel laten zien dat voor de 4 gebieden met de huidige herstelmaatregelen er 147.047 ton aan CO_2-uitstoot vermeden wordt in deze periode. Als er in de toekomst verdere natuurherstelmaatregelen worden genomen, stijgt dit aantal naar 220.395 ton CO_2. De hoeveelheid vastgehouden CO_2 komt niet alleen door maatregelen getroffen binnen de Natura 2000-gebieden, maar is ook voor een groot deel afkomstig uit de buffergebieden. Dit is omdat de buffergebieden op dit moment nog grotendeels ontwaterde, en dus droge, veenbodems hebben, waardoor er nog veel mogelijkheden voor vernatting zijn.

Tabel 4 *Vermeden CO_2-eq-uitstoot ten opzichte van het basisscenario (in tonnen, totaal tussen 2026-2050)*

	Huidig herstelscenario	Toekomstig herstelscenario*
Natura 2000-gebieden	98.400	159.635
Buffergebieden	48.647	60.760
Totaal	**147.047**	**220.395**

** Voor het toekomstig herstelscenario zijn er slechts voor 2 van de 4 gebieden cijfers beschikbaar (zie ook tabel 5).*

Om de cijfers van de gebieden in perspectief te plaatsen kunnen we kijken naar alternatieve manieren om CO_2-uitstoot te vermijden. Bijvoorbeeld, de maatwerk-afspraak met chemiebedrijf Nobian van december 2024 moet een emissiereductie opleveren van in totaal ongeveer 500.000 ton CO_2 in 2030 (KGG, 2024).[6] Dit is iets meer dan het dubbele van de 220.395 CO_2 die tussen 2026 en 2050 wordt vermeden in het toekomstig herstelscenario voor 2 gebieden.

Vermindering CO_2-uitstoot verschilt per gebied

De mate waarin herstelmaatregelen de uitstoot van broeikasgassen kunnen vermijden, verschilt per natuurveengebied. Tabel 5 toont per natuurveengebied de CO_2-uitstoot die wordt vermeden in het huidige en het toekomstige herstelscenario in vergelijking met het basisscenario. Die verschillen tussen gebieden zijn groot. Bij het hoogveengebied Fochteloërveen hebben de natuurherstelmaatregelen die recent genomen zijn gezorgd voor veel minder CO_2-uitstoot. En ook de toekomstige maatregelen om het gebied verder te vernatten zijn in potentie gunstig voor substantieel minder CO_2-uitstoot. Ter vergelijking, een gemiddeld Nederlands huishouden stoot jaarlijks gemiddeld 16.500 kilo CO_2 uit (Milieu Centraal, 2026). Dit betekent dat 162.735 ton CO_2-uitstoot gelijk staat aan de uitstoot van bijna 10.000 huishoudens. Daarentegen zijn bij het laagveengebied de Wieden maar heel beperkt maatregelen in uitvoering of gepland, die voor verdere vernatting van veen zorgen en daarmee voor het vasthouden van CO_2. Oftewel: hier wordt weinig CO_2 vastgehouden door de herstelmaatregelen. Betekent dit ook dat er geen CO_2 vrijkomt als deze gebieden zouden verdrogen? Dat weten we niet, want we hebben geen informatie over hoeveel CO_2 er zou vrijkomen bij verdroging van deze gebieden. Voor zowel de Wieden als de Groote Peel is in het toekomstig herstelscenario geen vermeden CO_2 berekend omdat daar onduidelijk is welke verdere herstelmaatregelen mogelijk zijn die tot verdere vernatting van het veen leiden. Dit heeft te maken met de verschillende belangen in de directe omgeving van de Natura 2000-gebieden, zie ook hoofdstuk 4.

Tabel 5 *Vermeden CO_2-eq-uitstoot ten opzichte van het basisscenario per gebied (in tonnen, totaal tussen 2026-2050)*

Natuurveengebied*	Huidig herstelscenario	Toekomstig herstelscenario
Fochteloërveen	80.811	162.735
De Groote Peel	33.210	Geen informatie
De Wieden	431	Geen informatie
Langstraat	32.595	57.660
TOTAAL	**147.047**	**220.395**

** Inclusief de buffergebieden.*

Op basis van de uitkomsten van deze berekeningen concluderen wij dat natuurherstelmaatregelen in veengebieden doeltreffend kunnen zijn als het erom gaat CO_2-uitstoot te vermijden. Wij benadrukken hier dat dit géén generieke conclusie is voor álle maatregelen en voor álle natuurveengebieden. Het is mogelijk dat natuurherstelmaatregelen in een aantal natuurveengebieden niet of nauwelijks leiden tot het vasthouden van CO_2, terwijl in andere natuurveengebieden maatregelen juist tot meer vastgehouden CO_2 kunnen leiden. Dit hangt af van de beginsituatie van het natuurveengebied en of de herstelmaatregelen realistisch zijn gegeven de situatie in de directe omgeving van de veengebieden.

6.3 Waarde van CO_2-uitstoot die wordt vermeden

De waarde van CO_2-uitstoot die wordt vermeden door natuurherstel, is uit te drukken in euro's. Wij hebben die financiële waarde op 3 manieren berekend. Ten eerste hebben we de vastgehouden CO_2 uitgedrukt in de kosten van een alternatieve methode om CO_2-uitstoot te verminderen. Om precies te zijn: we kijken naar hoeveel € per ton CO_2 er betaald is bij het Porthosproject, dat tot doel heeft CO_2 -uitstoot te vermijden. In dit project wordt CO_2 afkomstig van bedrijven in de haven van Rotterdam opgeslagen in een voormalig gasveld onder de Noordzee.[7] Uit eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer is bij het SDE++-subsidiebesluit in juni 2020 gebleken dat het de schatkist naar verwachting € 35 per ton CO_2 zou kosten om CO_2 via Porthos op te slaan (Algemene Rekenkamer, 2024a). Omgerekend naar het prijspeil van 2026 is dit € 44,8 per ton CO_2. Voor het huidig herstelscenario betekent dit dat de CO_2-uitstoot die vermeden wordt een waarde heeft van ruim € 6,5 miljoen, in de periode 2026-2050 voor de 4 gebieden samen. Voor het toekomstig herstelscenario is de CO_2-uitstoot die wordt vermeden voor 2 gebieden ruim € 9,8 miljoen waard.

Ten tweede, hebben we de vastgehouden CO_2 uitgedrukt in termen van de CO_2-prijs van het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS). Binnen het EU ETS betalen bedrijven voor emissierechten waarmee ze 1 ton CO_2 mogen uitstoten. De prijs voor een emissierecht, de CO_2-prijs, lag in de zomer van 2026 op € 79,6 (prijspeil 13 juli 2026). Voor het huidig herstelscenario betekent dit dat de CO_2-uitstoot die vermeden wordt in de periode 2026-2050 voor de 4 gebieden samen, een waarde heeft van ongeveer € 11,7 miljoen. Voor het toekomstig herstelscenario is de CO_2-uitstoot die wordt vermeden voor 2 gebieden rond de € 17,6 miljoen waard.

Ten derde hebben we de waarde van CO_2-uitstoot die wordt voorkomen uitgedrukt in de kosten van CO_2 voor de maatschappij als geheel. Om deze waarde te bepalen, maken we gebruik van de efficiënte CO_2-prijzen van het CPB en PBL (CPB & PBL, 2025). Deze prijzen geven weer hoeveel het kost om zo efficiënt mogelijk de doelstellingen voor de vermindering van broeikasgassen te halen. Deze kosten hangen af van 4 factoren: technologische, economische en demografische groei en het internationale klimaatbeleid. Daarom hebben het CPB en PBL de CO_2-prijzen berekend voor 4 verschillende scenario's. Deze efficiënte CO_2-prijzen liggen hoger dan bijvoorbeeld de prijs die bij Porthos is betaald of de CO_2-prijs bij het EU ETS omdat ze ook de bredere maatschappelijke en economische effecten van CO_2 meenemen. Uitgaande van de meest conservatieve, dus laagst ingeschatte efficiënte CO_2-prijs, komen we uit op een waarde van ruim € 21 miljoen (prijspeil 2026) voor de vermeden uitstoot tussen 2026 en 2050 voor 4 gebieden in het huidig herstel-scenario. Voor de vermeden uitstoot in het toekomstige herstelscenario is die waarde € 33 miljoen (prijspeil 2026). Dit betreft alleen de waarde van de vermeden CO_2-uitstoot in 2 gebieden. We hebben de vermeden uitstoot niet voor alle Natura 2000-gebieden met veen geëxtrapoleerd, aangezien deze heel verschillend zijn. Maar we verwachten dat de opbrengsten voor alle gebieden een veelvoud zijn.

Minder CO_2-uitstoot: bijvangst zonder extra kosten

Nederland is verplicht natuurbeheer en -herstelmaatregelen uit te voeren op grond van de Europese vogel- en habitatrichtlijn en natuurherstelverordening. Deze maat-regelen zijn gericht op het behouden en verbeteren van de natuur. Daarnaast kunnen deze maatregelen tot gevolg hebben dat er meer CO_2 wordt vastgehouden in de veengebieden. Dat is een positieve bijvangst: de kosten van het vasthouden van CO_2 zijn € 0 – de maatregelen worden immers sowieso uitgevoerd. En dat geldt ook voor toekomstige herstelmaatregelen die nodig zijn omdat Nederland de natuurdoelen moet halen: ook als die worden uitgevoerd, krijgen de minister en de maatschappij de waarde van de verminderde CO_2-uitstoot er gratis bij. Dit compenseert deels de kosten van het natuurbeheer en -herstel.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

De doelen voor oppervlakte en kwaliteit van natuurveen worden niet gehaald
Nederland is verplicht, op grond van Europese wetgeving, om natuurveengebieden te behouden en te herstellen. Het gaat echter slecht met het natuurveen in Nederland. In meer dan 75% van de gebieden worden de doelen voor oppervlakte en kwaliteit van natuurveen niet gehaald. Bovendien wordt in 81% van de veengebieden niet voldaan aan het verslechteringsverbod. Dit betekent dat in die gebieden verslechtering niet kan worden uitgesloten.

Dit komt onder meer door verdroging, slechte kwaliteit van het water en stikstof uit de omgeving. Deze externe drukfactoren ontstaan deels doordat er bewoners, bedrijven en organisaties in de omgeving zijn die belangen hebben die soms tegenstrijdig zijn met de belangen voor een gezond natuurveen.

Beheer en herstel hebben positief, maar onvoldoende effect
In de natuurveengebieden voeren terreinbeheerders diverse beheer- en herstelwerkzaamheden uit om aan de natuurdoelen te voldoen. De beheer- en herstelwerkzaamheden hebben een positief effect, maar dit positieve effect is onvoldoende om de doelen te halen. De beheerders zoeken de oplossing vaak in beperking van verdere schade. Zij komen daardoor niet toe aan duurzaam systeemherstel waarmee op termijn de doelen bereikt kunnen worden.

De kosten van natuurbeheer zijn hoger dan de budgetten die het Rijk aan de provincies hiervoor beschikbaar stelt. Een mogelijke verklaring hiervoor is een onderschatting van de kosten van natuurbeheerders om het beheer uit te voeren.

Zolang niet wordt geïnvesteerd in het beperken van de drukfactoren, die negatieve invloed hebben op de natuurveengebieden, blijft het met beheer roeien tegen de stroom in. Voor een echt duurzaam systeemherstel is het daarom vaak nodig een bufferzone aan te leggen rond de veengebieden, die het effect van drukfactoren beperkt.

Minister van LVVN stuurt onvoldoende

Het natuurbeheer- en herstel wordt voor een groot deel door het Rijk gefinancierd. Om het natuurbeheer uit te voeren keerde het Rijk in de periode van 2014-2023 bijna € 4 miljard uit aan de provincies (Berenschot, 2026). Voor natuurherstel zijn er de afgelopen jaren verschillende middelen beschikbaar gesteld door de minister van LVVN, bijvoorbeeld bijna € 2 miljard voor de specifieke uitkering Programma Natuur. De provincies hebben de regie bij het invullen en uitvoeren van het natuurbeleid. Hierbij moeten ze alle belangen die spelen op dit beleidsterrein eigenstandig afwegen en daadkrachtig optreden. Maar de provincies ervaren knelpunten, bijvoorbeeld in bevoegdheden om besluiten te nemen en uit te voeren, inzicht in de samenhang, draagvlak en voldoende budget.

Als verantwoordelijke voor het natuurbeleid moet de minister van LVVN bijsturen op het moment dat de doelen niet worden gehaald. Wij zien dat de minister slechts een beperkte rol speelt. Het is nodig dat de minister invloed heeft op de omgeving van het natuurgebied. Daarvoor moet de minister zijn instrumenten beter inzetten, en indien nodig zijn instrumentarium tegen het licht houden en wellicht aanpassen.

Vasthouden CO_2 is bijvangst bij beheer en -herstel van veengebieden

Voor 4 van de 73 Natura 2000-gebieden met veen hebben wij berekend hoeveel minder de CO_2-uitstoot er is als herstelmaatregelen uitgevoerd worden. Voor deze gebieden, inclusief de bufferzones, is dat in totaal 147.047 ton CO_2-uitstoot, bij recent uitgevoerde en lopende maatregelen. Dit staat gelijk aan de uitstoot van ruim 986 miljoen kilometers gereden met een gemiddelde benzineauto. Bij toekomstige maatregelen wordt de uitstoot van 220.395 ton CO_2 vermeden, in 2 van de 4 gebieden. De mate waarin herstelmaatregelen CO_2-uitstoot kunnen voorkomen verschilt per natuurveengebied. We kunnen daarom geen uitspraken doen over hoeveel CO_2-uitstoot in alle Natura 2000-gebieden met veen voorkomen kan worden.

CO_2-uitstoot voorkomen gebeurt door maatregelen die nodig zijn om de natuur te behouden en te verbeteren. Deze vermeden CO_2-uitstoot heeft financiële waarde voor zowel de minister als de maatschappij als geheel. Anders gezegd: door te

werken aan de natuurdoelen wordt CO_2 vastgehouden en dit compenseert deels de kosten van het natuurbeheer en -herstel.

7.2 Aanbevelingen

We hebben 2 aanbevelingen voor de minister van LVVN:

1. Zet instrumenten in op de omgeving van natuurveengebieden.
De minister van LVVN is verantwoordelijk om de natuurdoelen te halen. In de meeste veengebieden worden de doelen niet gehaald, dit komt vooral door drukfactoren uit de omgeving die een negatieve invloed hebben op het natuurveen. Om de kwaliteit van natuurveen te verbeteren is het nodig om te investeren in het beperken van de drukfactoren in deze 'bufferzones'. Wij zien dat de minister slechts een beperkte rol speelt in het sturen op de doelen. Het is nodig dat de minister invloed heeft op de omgeving van het natuurgebied. Daarvoor moet de minister zijn huidige sturings-instrumenten, namelijk het aanwijzingsbesluit of interbestuurlijk toezicht, beter inzetten. En mocht dit niet tot de gewenste resultaten leiden, dit instrumentarium tegen het licht houden en wellicht aanpassen.

2. Neem CO_2 nadrukkelijk mee bij beslissingen over natuurherstel
Natuurherstel van veengebieden is gericht op het verbeteren van de kwaliteit en oppervlakte van deze gebieden. Wij voegen eraan toe dat herstel van natuurveen óók bijdraagt aan de beperking van CO_2-uitstoot, wat goed is voor het klimaat.
Wij bevelen de minister aan om ook het vermijden van CO_2-uitstoot mee te nemen bij de bepaling van de urgentie voor natuurherstelprojecten.

8. Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van LVVN heeft op 17 september 2026 gereageerd op ons concept-rapport. Hieronder geven we zijn reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

8.1 Bestuurlijke reactie bewindspersonen

De minister van LVVN geeft aan ons rapport te betrekken bij de gesprekken met betrokken partijen over een samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof. Die gesprekken moeten leiden tot een Natuurpact 2.0.

Doelen oppervlakte en kwaliteit

De minister onderschrijft de conclusie dat de doelen voor oppervlakte en kwaliteit van de door ons onderzochte Natura 2000-veengebieden niet worden gehaald. Volgens de minister bevestigt deze conclusie de urgentie en noodzaak om ambitieus en langjarig te investeren in natuurherstel. De minister heeft zijn aanpak hiervoor in de brief van 26 juni 2026 namens het kabinet uiteengezet. Volgens de minister heeft deze aanpak als doel het terugdringen van alle relevante drukfactoren op de natuur – niet alleen het terugdringen van stikstofdepositie – via onder meer gebiedsgerichte maatregelen in zones rondom Natura 2000-gebieden en in kwetsbare watergebieden. Vooruitlopend op de noodzakelijke langetermijnaanpak verwijst de minister naar de Voorjaarsnota in 2026, waar al geld is vrijgemaakt voor het versnellen van natuurherstelmaatregelen.

Effect beheer- en herstelmaatregelen

De minister geeft aan blij te zijn met de conclusie uit ons onderzoek dat beheer- en herstelwerkzaamheden een positief effect hebben. Maar hij onderschrijft ook dat de inzet tot nu toe onvoldoende is om de natuurdoelen binnen bereik te brengen. De minister geeft aan in gesprek te zijn met provincies en natuurbeheerders over een impuls in het budget voor natuurbeheer. Bovendien verwijst de minister naar het Natuurpact 2.0 waar ook structurele afspraken over natuurbeheer moeten worden gemaakt.

Sturingsmogelijkheden minister LVVN

De minister geeft aan dat een belangrijk deel van het natuurbeleid, inclusief natuurbeheer, is gedecentraliseerd naar de provincies. Onze stelling dat het natuurbeheer- en herstel 'voor een groot deel door het Rijk' wordt gefinancierd, wilt de minister dan ook nuanceren. De door ons genoemde € 4 miljard betreft het budget voor de uitvoering van het Natuurpact die structureel zijn gedecentraliseerd via de algemene uitkering van het Provinciefonds. De minister benadrukt dat hij niet de bevoegdheid heeft om hierop te sturen.
Voor het Programma Natuur geeft de minister daarentegen aan wel te kunnen bijsturen. Onze conclusie dat 'de minister een beperkte rol speelt' in het bijsturen van beleid klopt volgens de minister dus slechts gedeeltelijk. Met de samenhangende aanpak van de taskforce landbouw, natuur en stikstof kiest het kabinet volgens de minister voor meer regie vanuit het Rijk. Bij het vormgeven van nieuwe bestuurlijke afspraken in een Natuurpact 2.0 vindt de minister het belangrijk om te komen tot effectieve sturingsafspraken gericht op optimaal doelbereik.

'Vasthouden CO_2 is bijvangst bij beheer en -herstel van veengebieden'

De minister onderschrijft de maatschappelijke waarde van de klimaatwinst als gevolg van natuurmaatregelen in veengebieden.

Aanbevelingen uit ons rapport

1. *'Zet instrumenten in op de omgeving van natuurveengebieden'*
   Volgens de minister zet het kabinet, samen met onder andere provincies, vol in op het beperken van belemmerende drukfactoren voor de natuur. Bijvoorbeeld door een gestructureerde aanpak met onder meer systeemherstel-maatregelen in de zones rondom Natura 2000-gebieden. De minister geeft ten aanzien van het sturingsinstrumentarium aan met provincies in gesprek te gaan in het kader van de nieuwe bestuurlijke afspraken in een Natuurpact 2.0. Daarbij wil de minister zich inzetten voor een heldere taaktoedeling en goede afspraken over rapportage en verantwoording. De minister is van mening dat een dergelijk gesprek met

medeoverheden over toekomstige sturingsafspraken op dit moment effectiever is dan de inzet van het (zware) instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht.

2. *'Neem CO_2 nadrukkelijk mee bij beslissingen over natuurherstel'*
   De minister is het eens met onze conclusie dat het herstel van natuurveen ook bijdraagt aan de beperking van CO_2-uitstoot, wat goed is voor het klimaat. Hij volgt onze aanbeveling om CO_2-uitstoot mee te nemen bij het bepalen van de urgentie voor natuurherstelprojecten, maar geeft aan ook rekening te moeten houden met andere prioriteiten. Hij zal dit dan ook meewegen bij de nadere uitwerking van het samenhangende pakket voor landbouw, natuur en stikstof.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat de minister de conclusies uit ons rapport onderschrijft en meeneemt in de vormgeving van zijn beleid. We zullen met interesse blijven volgen hoe het beleid van de minister uitpakt voor onder meer het terugdringen van de drukfactoren op de natuur.

De minister is verantwoordelijk voor de resultaten van beleid en het functioneren van het stelsel als geheel, ook in een decentraal stelsel met verschillende betrokken partijen. De minister is voornemens om tot nieuwe, effectieve sturingsafspraken te komen met provincies, en om met de taskforce landbouw, natuur en stikstof meer regie te pakken. We vinden het dan ook een stap voorwaarts dat de minister zich wil inzetten voor een heldere taaktoedeling en goede afspraken over rapportage en verantwoording. We benadrukken hierbij het belang van het stellen van concrete doelen.

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2024a). *Opslag van CO_2 onder de Noordzee.* Den Haag: in eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2024b). *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Diergezondheidsfonds.* Den Haag: in eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2026). *Zorgen om zoetwater – Onderzoek naar de voortgang van het Deltaprogramma Zoetwater.* Den Haag: in eigen beheer.

Berenschot (2026). *Onderzoek naar natuurtaken en -middelen van provincies*. Utrecht: in eigen beheer.

BIJ12, (z.d.). Natuurdoelanalyses. Utrecht: in eigen beheer.

CPB & PBL (2025). WLO 2025: *Efficiënte CO_2-prijzen. Geactualiseerde CO_2-prijzen om effecten van broeikasgasreductiemaatregelen uit te drukken.* Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

Ecologische Autoriteit (2024). *Doen wat moet én kan.* Utrecht: in eigen beheer.

Günther, A., A. Barthelmes, V. Huth. H. Joosten, G. Jurasinski, F. Koebsch & J. Couwenberg (2020). *Prompt rewetting of drained peatlands reduces climate warming despite methane emissions. Nature Communications*, 11, 1644.

IPO en LVVN (2024), Elfde Voortgangsrapportage Natuur. Den Haag: in eigen beheer.

Janssen J.A.M., E.J. Weeda, P. Schippers, R.J. Bijlsma, J.H.J. Schaminée, G.H.P. Arts, C.M. Deerenberg, O.G. Bos & R.G. Jak (2014). *Habitattypen in Natura 2000-gebieden. Beoordeling van oppervlakte, representativiteit en behoudsstatus in de Standard Data Forms (SDFs).* WOt-technical report 8. 196 blz.; 2 tab.; 33 ref.; 1 Bijlage. Wageningen: WOT Natuur & Milieu.

KGG (2024). *Ondertekening maatwerkafspraken Nobian.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, kenmerk KGG / 96103878. Den Haag: Sdu.

LVVN (2026). *Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof.* Tweede kamer, vergaderjaar 2025-2026, kenmerk DGLGS / 106578599. Den Haag: Sdu.

Milieu Centraal (2026). Wat is je CO_2-voetafdruk? https://www.milieucentraal.nl/klimaat-en-aarde/klimaatverandering/wat-is-je-CO_2-voetafdruk/

Naturalis Biodiversity Center (2025). Statusrapport Nederlandse biodiversiteit 2025. Leiden: in eigen beheer.

PBL (2020). *Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020.* Den Haag: in eigen beheer.

Sira Consulting (2025). *Managementsamenvatting Evaluatie SKP's*. Utrecht: in eigen beheer.

United Nations Environment Programme (2019). *Peatlands store twice as much carbon as all the world's forests*. https://www.unep.org/news-and-stories/story/peatlands-store-twice-much-carbon-all-worlds-forests

United Nations Environment Programme (2021). *Conserve and restore peatlands to slash global emissions*. https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/conserve-and-restore-peatlands-slash-global-emissions-new-report

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader

Hoofd- en deelvragen van dit onderzoek

We hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van 3 onderzoeksvragen:

1. Welke instrumenten en doelen zijn er op rijksniveau voor beheer van natuurgebieden, en wie heeft welke taken en verantwoordelijkheden hierbij?
   - 1.1 Welke instrumenten, inclusief financiële middelen, zijn op rijksniveau vanaf 2013 beschikbaar geweest voor beheer van natuurgebieden?
   - 1.2 Welke doelen zijn er op rijksniveau voor beheer van natuurgebieden en zijn zij goed geformuleerd?
   - 1.3 Zijn de taken en verantwoordelijkheden voor beheer van natuurgebieden toereikend verdeeld?

2. In hoeverre draagt het natuurbeheer van natuurveengebieden bij aan de doelen op rijksniveau?
   - 2.1 Heeft de minister voldoende zicht op de resultaten van de beheerwerkzaamheden van natuurveengebieden?
   - 2.2 Wat is er bekend over de resultaten van beheerwerkzaamheden van natuurveengebieden?
   - 2.3 In hoeverre dragen beheerwerkzaamheden van natuurveengebieden bij aan de doelen op rijksniveau?
   - 2.4 Als de doelen niet zijn gehaald, wat zijn mogelijke verklaringen daarvoor en heeft de minister haar rol toereikend vervuld?

3. In hoeverre kan het beheer van natuurveengebieden een doelmatige manier zijn om CO_2 vast te houden?
   - 3.1 Heeft de minister zicht op of beheer van natuurveengebieden een doelmatige manier is om CO_2 vast te houden?
   - 3.2 Als dit inzicht ontbreekt zullen wij voor een beperkt aantal natuurveengebieden de volgende vragen beantwoorden:
   - 3.3 Hoeveel CO_2 wordt er vastgehouden door beheer?
   - 3.4 Hoeveel kost het beheer per netto vastgehouden ton CO_2?
   - 3.5 Hoe verhouden de kosten van het beheer per netto vastgehouden ton CO_2 zich tot de SDE-subsidie?

Gehanteerde normen

Voor de toetsende onderzoeksvragen hebben we normen opgesteld. De nummering van de normen correspondeert met de nummering van de onderzoeksvragen. De

normen zijn afgeleid uit de Beginselen voor goed bestuur en gebaseerd op de DDO-handleiding van de Algemene Rekenkamer en eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer.

Deelvraag 1:

1.1 Dit is een beschrijvende vraag en deze heeft daarom geen normen.

1.2 De doelen op rijksniveau voor beheer van natuurgebieden zijn SMART-C geformuleerd.

1.3 Onder een toereikende verdeling van taken en verantwoordelijkheden verstaan we dat de minister expliciet vastlegt wat het mandaat is van alle betrokken partijen, en hierbij de belangen, macht en mogelijkheden van de diverse partijen in het oog heeft. En dat alle taken eenduidig bij één of meerdere van de partijen zijn belegd.

Deelvraag 2:

2.1 De minister van LVVN verzamelt informatie om zich ervan te vergewissen of het beleid de resultaten voortbrengt zoals beoogd.

2.2 Dit is een beschrijvende vraag en deze heeft daarom geen normen.

2.3 De resultaten van de beheerwerkzaamheden dragen bij dat de beoogde effecten, zoals verwoord in de doelen, worden gerealiseerd.

2.4 De minister dient al het mogelijke te doen om doeltreffende uitvoering van beheerwerkzaamheden van natuurveengebieden te verzekeren.

Deelvraag 3:

3.1 Dit is een beschrijvende vraag en deze heeft daarom geen normen.

3.2 Dit is een beschrijvende vraag en deze heeft daarom geen normen.

3.3 Dit is een beschrijvende vraag en deze heeft daarom geen normen.

3.4 Door de kosten van beheer per netto vastgehouden ton CO_2 te vergelijken met de SDE-subsidie (voor de onrendabele top) kan er een uitspraak worden gedaan over de doelmatigheid:

- Kleiner of gelijk aan de meest recente maximale fasegrens binnen de SDE-subsidie per opgeslagen ton CO_2: doelmatig.
- Groter dan de meest recente maximale fasegrens binnen de SDE-subsidie per opgeslagen ton CO_2: niet doelmatig.

Bijlage 3 Onderzoeksaanpak en werkwijze

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, is de informatie in dit rapport verzameld via diverse onderzoeksmethoden. De belangrijkste methoden zijn interviews, veldbezoeken en documentenanalyse. Voor het deel van het onderzoek waarbij we kijken naar het vermijden van CO_2-uitstoot via natuurherstel, hebben we samengewerkt met een onderzoeksorganisatie met expertise op het gebied van ecologie en natuurherstel. Wij hebben deze organisatie gevraagd verschillende scenario's voor CO_2-uitstoot door te rekenen.

Interviews
We hebben interviews gehouden met medewerkers van het Ministerie van LVVN, medewerkers van de provincies Limburg en Overijssel, medewerkers van de waterschappen WDO Delta en Vallei en Veluwe, ecologen van de Ecologische Autoriteit, medewerkers van de TBO's Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Noord-Hollands Landschap en experts van Stichting Bargerveen en B-WARE.

Veldbezoeken
We zijn bij 5 natuurveengebieden op veldbezoek geweest. Tijdens de bezoeken hebben we de boswachters, gebiedsmanagers en ecologen van het gebied gesproken over onder meer drukfactoren, financiering en resultaten van het natuurbeheer. Daarnaast hebben we de resultaten van natuurbeheer en herstel-werkzaamheden in de praktijk bekeken.

Bij de selectie van de natuurgebieden, voor de veldbezoeken, was het doel een set aan diverse natuurgebieden met veen samen te stellen. Het was expliciet geen doel om een representatieve steekproef te houden. De veldbezoeken zijn namelijk bedoeld om kleuring en duiding te geven aan de bevindingen, door voorbeelden uit de praktijk te benoemen. Bij de selectie van de natuurgebieden hebben we daarom rekening gehouden met variatie in:

- provincie;
- type veen;
- terreinbeherende organisatie (TBO);
- grootte.

Tabel 6 laat zien welke natuurgebieden we hebben geselecteerd en welke kenmerken deze gebieden hebben.

Tabel 6 *Selectie natuurveengebieden voor veldbezoek*

Gebied	Provincie	Type veen	TBO	Grootte
De Groote Peel	Limburg en Noord-Brabant	Hoogveen	Staatsbosbeheer	1.300 ha
De Wieden	Overijssel	Laagveen	Natuurmonumenten	10.000 ha
Rottige Meethe	Friesland	Laagveen	Staatsbosbeheer	1.400 ha
Binnenveld	Utrecht	Laagveen	Staatsbosbeheer	100 ha
Ilperveld	Noord-Holland	Laagveen	Landschap Noord-Holland	600 ha

Documentenanalyse

We hebben een groot aantal documenten geanalyseerd. Onder andere:

- natuurdoelanalyses (NDA's);
- de evaluaties van de NDA's door de Ecologische Autoriteit;
- begrotingen van het Ministerie van LNV/LVVN;
- wetteksten;
- onderzoeksrapporten van kennisorganisaties zoals PBL en WUR.

Op basis van deze documentatie hebben we verschillende analyses gedaan.

Definiëring natuurveengebieden

In het Nederlandse natuurbeleid worden op landelijk niveau Natura 2000-gebieden ingedeeld aan de hand van habitattypen. Een habitattype is een soort ecosysteem op het land of in het water met karakteristieke geografische, abiotische en biotische kenmerken. Op basis van documentatie en met hulp van een deskundige van Natuurmonumenten hebben we een lijst opgesteld van habitattypen die als veen aangeduid kunnen worden.

Habitattypen:

- H3160 zure vennen;
- H4010B vochtige heide;
- H7110 actieve hoogvenen;
- H7120 herstellende hoogvenen;
- H7140 overgangs- en trilvenen;
- H7210 galigaanmoerassen;
- H7230 kalkmoerassen;
- H91D0 hoogveenbossen.

Vervolgens hebben we deze selectie gelinkt aan natuurgebieden. Hierbij hebben we gebruik gemaakt van het rapport van Janssen et al. (2014) waarin per habitattype staat beschreven in welke Natura 2000-gebieden dit voorkomt.

In Nederland zijn er in totaal 73 Natura 2000-gebieden met veen. Onder deze 73 gebieden vallen 173 habitats met veen.

Doelen en drukfactoren in natuurveengebieden
De provincies stellen natuurdoelanalyses (NDA's) op. Dit is een verplichting die voortkomt uit het *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering* van het Ministerie van LVVN. De NDA's laten zien de huidige toestand van het Natura 2000-gebied zien, of verslechtering wordt tegengegaan en of de uitgevoerde en geplande maatregelen het instandhoudingsdoel halen (BIJ12, z.d.).

Wij hebben voor de 173 habitats met veen (in 73 Natura 2000-gebieden) de volgende informatie uit de NDA's geanalyseerd:

- de doelen voor oppervlakte van het gebied en kwaliteit van de natuur in het gebied;
- de realisatie van de doelen voor oppervlakte van het gebied en kwaliteit van de natuur in het gebied;
- eindoordeel haalbaarheid verslechteringsverbod: Leiden de maatregelen tot tegengaan van verslechtering én bereiken instandhoudingsdoelstellingen? Hier hebben we ook meegewogen of de Ecologische Autoriteit (EA) het eens is met dit oordeel. Als dit niet het geval is hebben we het oordeel van de EA overgenomen;
- de belangrijkste drukfactoren die een rol spelen in natuurbeheer en -herstel binnen het gebied.

Bij sommige habitats in bepaalde gebieden ontbrak er informatie in de NDA over één of meerdere aspecten.

Beschikbare middelen
Specifiek voor tabel 1 hebben we de beschikbare middelen geselecteerd uit verschillende documenten, waaronder rijksbegrotingen, jaarverslagen en regeling teksten in de Staatscourant. Voor de opgenomen beleidsinstrumenten geldt dat:

- Het Ministerie van LVVN is initiatiefnemer van het instrument, of draagt financieel bij aan het instrument.
- Het instrument draagt (deels) direct bij aan natuurherstel. Secundaire, indirecte instrumenten zoals onderzoek, of beëindigingsregelingen laten we buiten beschouwing.
- Het instrument is in werking getreden tussen 2013 en 2025.

CO_2-berekeningen

Inhuur expertise op het gebied van ecologie en natuurherstel

Om een inschatting te maken hoeveel CO_2 er wordt uitgestoten of opgeslagen in veengebieden, hebben we samengewerkt met Stichting Bargerveen: een onderzoeksorganisatie met expertise op het gebied van ecologie en natuurherstel. Zo hebben zij ervaring met het gebruik van de GEST-methode (*Greenhouse gas Emission Site Types*). Deze methode wordt beschouwd als een beproefde en wetenschappelijk onderbouwde methode. De GEST-methode geeft een inschatting door terreinen in te delen op basis van vegetatie en grondwaterstand. Het koppelt specifieke veentypen aan bekende emissiefactoren voor broeikasgassen. Hierdoor kan de klimaatimpact van ontwatering en herstel worden berekend. De methode vereist kennis van vegetatietypen (die zichtbaar zijn in het veld) en inzicht in beheermaatregelen. Omdat de Algemene Rekenkamer deze kennis niet heeft, hebben wij ervoor gekozen om de deskundigheid in te huren van Stichting Bargerveen. De medewerkers van deze stichting hebben de GEST-methode eerder toegepast in o.a. de Groote Peel, Deurnsche Peel en Mariapeel en het Fochteloërveen. Daarnaast hebben Prof. J. Couwenberg (Universität Greifswald) en dr. Christian Fritz (Radboud Universiteit Nijmegen) ter kwaliteitsborging een review uitgevoerd van de analyses van stichting Bargerveen en deze als valide beoordeeld.

Voor meer informatie over de methodes die Stichting Bargerveen heeft gehanteerd bij de CO_2-berekeningen, en aanvullende resultaten: zie online bijlage op www.rekenkamer.nl.

Scenario's

We hebben Stichting Bargerveen de opdracht gegeven om voor 4 natuurgebieden met veen in te schatten wat de netto CO_2-uitstoot, ofwel broeikasgassenbalans, zou zijn voor 3 scenario's.

Deze scenario's zijn als volgt door Stichting Bargerveen uitgewerkt:

- **Basisscenario** - Voor de inschatting van de broeikasgasbalans voor het basis scenario gaan we uit van de voortzetting van het reguliere beheer, dus maaien en begrazen, zonder de uitvoering van nieuwe herstel- of vernattingsmaatregelen. In de afgelopen decennia zijn in alle veengebieden wel herstelmaatregelen uitgevoerd en deze zullen in het algemeen voor lagere afbraaksnelheid van het resterende veenpakket hebben gezorgd. Als basis voor de analyse is voor dit scenario de situatie op het moment van de meest recente vegetatiekartering voor het gebied genomen (tussen 2014 en 2022), gecombineerd met een veendikte-kaart of veenverspreidingskaart. Die kartering geeft het resultaat van het reguliere

beheer van dat gebied tot dat moment in combinatie met in het verleden al uitgevoerde herstelmaatregelen.

- **Huidig herstelscenario** - Dit is de situatie zoals die naar verwachting wordt als alle lopende herstelmaatregelen zijn uitgevoerd en er vanaf 2026 alleen maar regulier beheer via de SNL wordt uitgevoerd (en geen verdere herstelmaatregelen). Voor dit scenario is de meest recente vegetatiekaart en veendiktekaart/veenverspreidingskaart als uitgangspunt genomen, zoals in het basisscenario. Vervolgens is een inschatting gemaakt van de vegetatie en waterstandsregimes die na uitvoering van het recente of lopende herstelproject zullen ontstaan en welke vegetatietypen daar het beste bij passen.
- **Toekomstig herstelscenario** - Dit is de situatie zoals die naar verwachting wordt als het huidig herstelscenario aangevuld wordt met verdere herstelmaatregelen die nodig zijn om instandhoudingsdoelen te halen. Welke verdere herstelmaatregelen nodig of beoogd zijn, en hoe de situatie er na uitvoering uit zou komen te zien, is afgeleid uit gesprekken met de betreffende terreinbeheerders, het beheerplan of de Natuurdoelanalyse (NDA) en het advies/oordeel van de Ecologische Autoriteit daarover.

Zie ook de online bijlage op www.rekenkamer.nl voor een uitwerking van de maatregelen in de verschillende scenario's per gebied.

Selectie van veengebieden

Bij de selectie van gebieden voor de CO_2-berekeningen was het doel om – binnen de financiële en tijdsbeperkingen van het onderzoek – tot een diverse set van natuurgebieden met veen te komen in termen van:

- provincie;
- type veen;
- grootte.

Tabel 7 laat zien welke natuurgebieden zijn geselecteerd en welke kenmerken deze gebieden hebben.

Tabel 7 *Selectie natuurveengebieden voor CO_2-berekeningen*

Gebied	Provincie	Type veen	Grootte
De Groote Peel	Limburg en Noord-Brabant	Hoogveen	1.300 ha
De Wieden	Overijssel	Laagveen	10.000 ha
Langstraat	Noord-Brabant	Laagveen	500 ha
Fochteloërveen	Drenthe en Friesland	Hoogveen	2.600 ha

Bijlage 4 Afkortingen

CH_4	Methaan
CO_2	Koolstofdioxide
CPB	Centraal Planbureau
EA	Ecologische Autoriteit
EU ETS	Europese emissiehandelssysteem
GPI	*Global Peatlands Initiative*
KRW	Kaderrichtlijn water
LVVN	Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
NDA	Natuurdoelanalyse
PBL	Planbureau voor de leefomgeving
SDE++	Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie
SKP	Standaardkostprijs
SNL	Subsidie Natuur en Landschap
TBO	Terreinbeherende organisatie
UNEP	United Nations Environment Programme

Bijlage 5 Overzicht conclusies, aanbevelingen en reacties

Tabel 8 *Overzichtstabel conclusies, aanbevelingen en reacties*

Conclusies	Aanbevelingen	Reacties
• De doelen voor oppervlakte en kwaliteit van natuurveen worden niet gehaald. • Minister van LVVN stuurt onvoldoende.	Zet instrumenten in op de omgeving van natuurveengebieden. Toelichting: De minister van LVVN is verantwoordelijk om de natuurdoelen te halen. In de meeste veengebieden worden de doelen niet gehaald, dit komt vooral door drukfactoren uit de omgeving die een negatieve invloed hebben op het natuurveen. Om de kwaliteit van natuurveen te verbeteren is het nodig om te investeren in het beperken van de drukfactoren in deze 'bufferzones'. Wij zien dat de minister slechts een beperkte rol speelt in het sturen op de doelen. Het is nodig dat de minister invloed heeft op de omgeving van het natuurgebied. Daarvoor moet de minister zijn huidige sturingsinstrumenten, namelijk het aanwijzingsbesluit of interbestuurlijk toezicht, beter inzetten. En mocht dit niet tot de gewenste resultaten leiden, dit instrumentarium tegen het licht houden en wellicht aanpassen.	Volgens de minister zet het kabinet, samen met onder andere provincies, vol in op het beperken van belemmerende drukfactoren voor de natuur. Bijvoorbeeld door een gestructureerde aanpak met onder meer systeemherstel-maatregelen in de zones rondom Natura 2000-gebieden. De minister geeft aan ten aanzien van het sturingsinstrumentarium met provincies in gesprek te gaan in het kader van de nieuwe bestuurlijke afspraken in een Natuurpact 2.0. Daarbij wil de minister zich inzetten voor een heldere taaktoedeling en goede afspraken over rapportage en verantwoording. De minister is van mening dat een dergelijk gesprek met medeoverheden over toekomstige sturingsafspraken op dit moment effectiever is dan de inzet van het (zware) instrumentarium van het interbestuurlijk toezicht.
• Vasthouden CO_2 is bijvangst bij beheer en -herstel van veengebieden.	Neem CO_2 nadrukkelijk mee bij beslissingen over natuurherstel. Toelichting: Natuurherstel van veengebieden is gericht op het verbeteren van de kwaliteit en oppervlakte van deze gebieden. Wij voegen eraan toe dat herstel van natuurveen óók bijdraagt aan de beperking van CO_2-uitstoot, wat goed is voor het klimaat. Wij bevelen de minister aan om ook het vermijden van CO_2-uitstoot mee te nemen bij de bepaling van de urgentie voor natuurherstelprojecten.	De minister is het eens met onze conclusie dat het herstel van natuurveen ook bijdraagt aan de beperking van CO_2-uitstoot, wat goed is voor het klimaat. Hij volgt onze aanbeveling om CO_2-uitstoot mee te nemen bij het bepalen van de urgentie voor natuurherstelprojecten, maar geeft aan ook rekening te moeten houden met andere prioriteiten. Hij zal dit dan ook meewegen bij de nadere uitwerking van het samenhangende pakket voor landbouw, natuur en stikstof.

Bijlage 6 Eindnoten

1. Voor de leesbaarheid van de tekst spreken wij van vastgehouden koolstofdioxide (CO_2) in het veen. In werkelijkheid gaat het om vastgehouden koolstof (C) in het veen wat als het oxideert (bij veenafbraak) als CO_2 vrijkomt.
2. Zie bijvoorbeeld: Elfde Voortgangsrapportage Natuur (IPO & LVVN, 2024) en Statusrapport Nederlandse biodiversiteit 2025 (Naturalis Biodiversity Center, 2025).
3. Schatting gemaakt door Berenschot (2026). Het geld dat de provincies ontvangen voor de invulling en uitvoering van de Natuurpact-taken wordt sinds 2017 uitbetaald via de algemene uitkering van het provinciefonds. Dit betekent dat sinds 2017 deze middelen onderdeel zijn van de totale provinciale begroting, en niet meer geoormerkt zijn voor natuurbeleid. Het is daarom niet mogelijk om exact te weten hoeveel middelen de provincies voor de uitvoering en invulling van het natuurbeleid hebben ontvangen. Om toch een schatting te geven van deze bedragen, heeft Berenschot de ontwikkeling van het provinciefonds in kaart gebracht en hierbij de aanname gedaan dat de middelen voor het natuurbeleid evenredig zijn gegroeid met de groei van het totale provinciefonds.
4. Verordening (EU) 2023/839 van het Europees Parlement en de Raad van 19 april 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/841 wat betreft het toepassingsgebied, vereenvoudiging van de rapportage- en nalevingsvoorschriften, en vaststelling van de streefcijfers voor de lidstaten voor 2030, en van Verordening (EU) 2018/1999 wat betreft verbetering van monitoring, rapportage, het volgen van de vooruitgang en beoordeling.
5. Schatting gemaakt door Berenschot (2026). Het geld dat de provincies ontvangen voor de invulling en uitvoering van de Natuurpact-taken wordt sinds 2017 uitbetaald via de algemene uitkering van het provinciefonds. Dit betekent dat sinds 2017 deze middelen onderdeel zijn van de totale provinciale begroting, en niet meer geoormerkt zijn voor natuurbeleid. Het is daarom niet mogelijk om exact te weten hoeveel middelen de provincies voor de uitvoering en invulling van het natuurbeleid hebben ontvangen. Om toch een schatting te geven van deze bedragen, heeft Berenschot de ontwikkeling van het provinciefonds in kaart gebracht en hierbij de aanname gedaan dat de middelen voor het natuurbeleid evenredig zijn gegroeid met de groei van het totale provinciefonds.
6. Nobian is een producent van zout en essentiële chemicaliën en heeft in december 2024 als eerste bedrijf bindende maatwerkafspraken met het Nederlandse kabinet gemaakt om de CO_2-uitstoot versneld te verminderen. In de maatwerkafspraak is afgesproken dat Nobian zijn verduurzamingsplannen met 10 jaar versnelt.

Hierdoor wordt er onder meer in 2030 ruim 500.000 ton CO_2 uitstoot gereduceerd t.o.v. 2020. Om de verduurzamingsplannen te bekostigen zou Nobian een subsidie van maximaal € 185 miljoen van het Rijk ontvangen (KGG, 2024). Begin 2026 is de uitvoering van de plannen uitgesteld vanwege onzekerheden omtrent de vergunningverlening.

7. Porthos is een project voor CO_2-afvang en -opslag, ook wel bekend als Carbon Capture and Storage (CCS). In 2026 zal via het CCS-project Porthos in de Rotterdamse haven voor het eerst in Nederland grootschalig CO_2 opgeslagen worden in een voormalig aardgasveld in de Noordzee. Porthos is een samenwerkingsverband van staatsdeelnemingen Energie Beheer Nederland, Gasunie en het Havenbedrijf Rotterdam. Via deze publieke bedrijven investeert het Rijk mee in Porthos. Daarnaast kunnen de klanten van Porthos – bedrijven die hun CO_2 afvangen en door Porthos laten opslaan – rekenen op een subsidie van in totaal maximaal € 2,1 miljard (Algemene Rekenkamer, 2024a).

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
(070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto: Natuurmonumenten - Van Aalsburg

De tekst in dit document is vastgesteld op 13 oktober 2026. Dit document is op 29 oktober 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, oktober 2026