



***Decentralisatie natuurbeleid:
Noordelijke provincies aan zet***

PROVINCIE FRYSLÂN

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 24 maart 2014

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslân,

Hierbij bieden wij het door ons op 22 januari 2014 vastgestelde rapport
“Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet” aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet

Provincie Fryslân

Inhoud

Samenvatting	3
Context en vraagstelling onderzoek	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	9
Onderwerp en onderzoeksaanpak	11
1.1 Beleidscontext	12
1.2 Decentralisatie natuurbeleid	13
1.3 Afbakening en centrale vraagstelling	15
1.4 Onderzoeksaanpak	16
1.5 Leeswijzer	16
Herijking EHS en ontwikkelopgave	18
2.1 Inleiding	19
2.2 Herijking EHS	19
2.3 Doorwerking en bescherming EHS en Natura2000	22
2.4 Ontwikkelopgave herijkte EHS	24
2.5 Uitvoering ontwikkelopgave	27
2.6 Voorgang, informeren en besluitvorming PS	31
2.7 Deelconclusie	33
PAS en beheeropgave	35
3.1 Inleiding	36
3.2 Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	36
3.3 Vergunningverlening provincie Fryslân	39
3.4 PAS-herstelmaatregelen en ontwikkelingsruimte	42
3.5 Financiering beheeropgave, inclusief PAS	46
3.6 Informeren en besluitvorming PS	48
3.7 Deelconclusie	50
Natura2000-gebieden	52
4.1 Inleiding	53
4.2 Aanwijzing	53
4.3 Beheerplannen: proces	56
4.4 Beheerplannen: inhoud	59
4.5 Monitoring en informatievoorziening	66
4.6 Deelconclusie	67
Vergelijking Noordelijke provincies	69
5.1 Inleiding	70
5.2 Herijking EHS en ontwikkelopgave	70
5.3 Programmatische Aanpak Stikstof en beheeropgave	74
5.4 Natura2000-gebieden	77

Bestuurlijke reactie en nawoord	79
6.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân	80
6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	85
Bijlagen	86
Bijlage 1 Afkortingen en begrippen	87
Bijlage 2 Informatiebronnen	94
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	97
Bijlage 4 Natuurakkoord	104
Bijlage 5 Projectstudies Natura2000-gebieden Fryslân	114

Samenvatting

Samenvatting

Context en vraagstelling onderzoek

Natuur is in Nederland een schaars goed. Door een sterke uitbreiding van de landbouw, het stedelijk gebied en de infrastructuur is het areaal natuurgebied, en daarmee de biodiversiteit, de laatste eeuwen sterk afgenomen. Om een verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen, is in 1990 het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) tot stand gekomen. Het doel van de EHS is om in Nederland een netwerk van bestaande en nieuwe natuurgebieden te creëren om zodoende de leefgebieden van bedreigde planten- en diersoorten te herstellen. Gelijktijdig is in EU-verband natuurbeleid ontwikkeld voor het behoud van de biodiversiteit door in de EU-landen het zogenoemde Natura2000-netwerk tot stand te brengen. Ongeveer de helft van de EHS bestaat uit Natura2000-gebieden. Hoewel inmiddels een flink deel van de EHS is gerealiseerd, zijn de leefomstandigheden voor veel bedreigde soorten nog steeds niet rooskleurig.

In de periode tot 2007 heeft het toenmalige ministerie van LNV grotendeels invulling en uitvoering gegeven aan het EHS-beleid. Daarna heeft een stapsgewijze decentralisatie van het natuurbeleid plaatsgevonden en is de rol van provincies steeds belangrijker geworden. Vanaf 2014 zijn provincies volledig verantwoordelijk voor de realisatie en het beheer van de EHS. In 2011 hebben het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over het verdergaande decentralisatieproces die zijn vastgelegd in het zogeheten Natuurakkoord. Daarnaast heeft het kabinet-Rutte I besloten om gelijktijdig met de decentralisatie een forse bezuiniging van € 600 miljoen door te voeren. De middelen die het Rijk na 2014 nog uittrekt voor de uitvoering van het natuurbeleid zullen via het Provinciefonds ter beschikking worden gesteld, waarna het aan PS is om te bepalen hoe zij deze middelen willen verdelen over de ontwikkeling van aangewezen gebieden en het (agrarisch) natuurbeheer. Hoewel het kabinet-Rutte II een deel van de bezuiniging van het vorige kabinet heeft teruggedraaid, is de in gang gezette decentralisatie voor de EHS volledig overleefd.

In 2011 heeft de Rekenkamer het onderwerp EHS, mede op advies van de Programmaraad, opgenomen in haar onderzoeksprogramma 2012–2013. In het vooronderzoek zijn gesprekken met Statenfracties in de drie Noordelijke provincies gevoerd, waaruit is gebleken dat zij vooral inzicht wilden hebben in de stand van zaken ten aanzien van het decentralisatieproces en de middelen waarover zij vanaf 2014 kunnen beschikken om de herijkte EHS af te ronden. De Rekenkamer heeft daarom besloten om als invalshoek van het onderzoek het Natuurakkoord van september 2011 te kiezen. Het doel van het uitgevoerde onderzoek is om PS te informeren hoever het decentralisatieproces is gevorderd, inzicht te geven in de financiële middelen die na 2014 ter beschikking staan en wat er nog moet gebeuren om in 2014 een doorstart te kunnen maken met het afronden en beheren van de herijkte EHS. De Rekenkamer heeft in dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

Heeft de provincie Fryslân zicht op de resterende ontwikkelopgave voor de EHS, is deze opgave haalbaar en betaalbaar en blijkt uit de inzet van beschikbare middelen dat prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de EU-verplichtingen?

Het onderzoek is uitgevoerd in 2013. De Rekenkamer heeft haar onderzoeksbevindingen opgenomen in een nota die op 21 november 2013 aan de provincie is voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor. Daarna zijn conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor het vervolg.

Conclusies

Herijking EHS en ontwikkelopgave

De Rekenkamer concludeert dat de provincie er niet in is geslaagd om het proces van de herijking in 2013 volledig af te ronden. Eind 2013 is de provinciale planning dat vaststelling van de herijkte EHS door PS medio 2014 kan plaatsvinden. De provincie Fryslân heeft een herijking van de EHS doorgevoerd met als uitkomst dat de ambitie voor nieuwe natuur is bijgesteld van 19.180 naar 14.060 ha. De totale omvang van de herijkte EHS op het vaste land komt daarmee uit op 64.800 ha. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie bij de herijking prioriteit heeft gelegd bij het realiseren van de Natura2000 en Kaderrichtlijn Water (KRW) doelen, het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen en overgegaan is tot een volledige begrenzing. Daarentegen is besloten, in tegenstelling tot de afspraak in het Natuurpact, om de geplande natte en droge verbindingzones volledig buiten de EHS-begrenzing te laten.

Uitgaand van de herijkte EHS had de provincie op 1 januari 2013 ongeveer 85% verworven of van functie gewijzigd, maar moest ongeveer de helft nog worden ingericht. De resterende verwervingsopgave bedroeg begin 2013 nog 2.170 ha en de inrichtingsopgave 6.520 ha. De inschatting van de Rekenkamer is dat de herijking heeft geleid tot een haalbare verwervingsopgave, maar dat er nog sprake is van een forse inrichtingsopgave. Of de totale ontwikkelopgave tijdig gerealiseerd kan worden zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van het beschikbare instrumentarium. Er is een kostenraming voor de resterende ontwikkelopgave opgesteld (€ 189 miljoen) en een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie in de periode 2014–2027 kan beschikken (€ 154 miljoen). Dit betekent dat er nog een tekort is van € 35 miljoen.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Fryslân de afgelopen 2 jaar belangrijke stappen heeft gezet in het decentralisatieproces, maar dat het proces eind 2013 nog niet was afgerond. In 2014 zullen vooral op het gebied van de uitvoering nog verschillende onderdelen nader uitgewerkt en vastgesteld moeten voordat de uitvoering weer volop ter hand kan worden genomen.

Doorwerking EHS en Natura2000 in bestemmingsplannen

In het Natuurakkoord, maar ook in het *Grien manifest*, is aangegeven dat betrokken partijen meer duidelijkheid willen over de EHS-begrenzing en de gevolgen van het bijbehorende beschermingsregime. De Rekenkamer constateert dat de provincie in de provinciale omgevingsverordening (Verordening Romte) voor de doorwerking van de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen veel

ruimte aan gemeenten laat wanneer en hoe zij deze doorwerking willen regelen. Gemeenten hebben maximaal 10 jaar de tijd om een provinciale EHS-aanwijzing door te voeren in bestemmingsplannen. Daarnaast stelt de provincie dat een provinciale EHS-aanwijzing niet direct leidt tot een functiewijziging en hiermee geen basis vormt voor het indienen van mogelijke planschade. Dit houdt in dat gedurende lange tijd er een discrepantie kan bestaan tussen de provinciale EHS-aanwijzing en de gemeentelijke bestemming.

De provincie geeft daarnaast in de verordening niet duidelijk aan wat het verschil is in beschermingsregime tussen Natura2000-gebieden, de overige delen van de EHS en de natuurgebieden buiten de EHS. Verder kent de landelijke standaard de bestemmingen EHS en Natura2000 niet, waardoor de EHS en Natura2000-gebieden op bestemmingsplankaarten niet als zodanig zijn aangegeven. De huidige werkwijze geeft volgens de Rekenkamer niet de gewenste duidelijkheid en brengt het risico met zich dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten geen vergunning volgens de Natuurbeschermingswet (NBwet) aanvragen in gevallen waar dit nodig is en dat zij door gemeenten hier ook niet op gewezen worden. Dit probleem speelt bijvoorbeeld bij agrarische ondernemers rond Natura2000-gebieden die hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen (zie hieronder).

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Volgens de NBwet had de PAS uiterlijk in maart 2012 in werking moeten treden. De Rekenkamer concludeert dat het Rijk en de provincies hierin niet zijn geslaagd. Doordat eind 2013 de planning opnieuw is verschoven, namelijk naar medio 2014, zal de invoering van de PAS ruim 2 jaar later plaatsvinden dan wettelijk vastgelegd. Volgens de provincies zijn belangrijke vertragende factoren: het complexe karakter van het vraagstuk, de vragen over de juridische houdbaarheid, de vele betrokken partijen en de onzekerheid over de financiering van de PAS-maatregelen.

Het doel van de PAS is om de milieukwaliteit in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden te verbeteren door aan de ene kant met emissiebeperkende maatregelen de stikstofdepositie te verminderen en aan de andere kant in de gebieden zelf PAS-herstelmaatregelen uit te voeren. Voor 9 Friese stikstofgevoelige Natura2000-gebieden heeft de provincie herstelmaatregelen opgesteld en in 2013 ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ. De kosten van deze maatregelen zijn voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar door de provincie voorlopig geraamd op € 16,8 miljoen. De Rekenkamer heeft berekend dat de provincie voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar kan beschikken over ruim € 19 miljoen om deze maatregelen uit te voeren. Dit houdt in dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering.

De Rekenkamer constateert verder dat in 2030 in alle stikstofgevoelige Natura2000-gebieden de stikstofdepositie nog ver boven de meest kritische depositiewaarde zal liggen. Het probleem van een te hoge depositie zal in 2030 niet zijn opgelost, temeer omdat een deel van de verwachte daling weer teniet zal worden gedaan door het uitgeven van ontwikkelingsruimte. Volgens de Rekenkamer is hierdoor de kans groot dat na 2030 opnieuw PAS-herstelmaatregelen nodig zijn om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Hierdoor krijgen deze maatregelen een structureel karakter en behoren ze tot het reguliere beheer.

Eind 2013 waren verschillende onderdelen van de PAS, waaronder het toedelen van de ontwikkelingsruimte, nog steeds niet afgerond.

De provincie Fryslân heeft, totdat de PAS definitief in werking treedt, geen eigen interimbeleid vastgesteld om de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te reguleren. Bij het verlenen van vergunningen baseert de provincie zich op hetgeen in de NBwet staat en enkele algemene uitgangspunten. In de periode tot 2013 heeft de provincie ruim 100 NBwet-vergunningen afgegeven aan veebedrijven die wilden uitbreiden. De provincie stelt dat de vergunningverlening op hoofdlijnen bevredigend verloopt en dat er geen sprake is van stagnatie. De Rekenkamer concludeert, zoals eerder opgemerkt, dat er wel een ander belangrijk probleem is, namelijk dat veel veebedrijven hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen. Hierdoor is een situatie ontstaan van rechtsongelijkheid en gedogen. De inschatting van de provincie is dat het om 250-400 agrarische bedrijven gaat.

Natura2000-gebieden en monitoring

Voor alle Natura2000-gebieden die door Nederland in 2004 zijn aangemeld bij de Europese Commissie dient op basis van de NBwet binnen 6 jaar een aanwijzingsbesluit te worden genomen en moet uiterlijk 3 jaar na het besluit een beheerplan zijn vastgesteld. De Rekenkamer constateert dat eind 2013 voor de 20 Friese Natura2000-gebieden een definitief aanwijzingsbesluit was genomen, maar dat bij meer dan de helft van de gebieden de termijn van 6 jaar is overschreden. Voor verreweg de meeste gebieden bevonden de beheerplannen zich in oktober 2013 nog in de conceptfase. Bij 8 gebieden was de termijn van 3 jaar inmiddels overschreden.

De Rekenkamer stelt vast dat het proces van aanwijzen en het opstellen van de beheerplannen veel tijd heeft gekost, met als mogelijk gevolg dat ook de uitvoering van inrichtings- en herstelmaatregelen lang op zich laat wachten. Hierdoor neemt het risico op verdere achteruitgang van de bestaande flora en fauna in Natura2000-gebieden toe. Dit risico is met name groot in gebieden waarvoor een *sense of urgency* geldt. In deze gebieden dienen uiterlijk vóór 2015 maatregelen te worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen. De Rekenkamer merkt op dat in de concept beheerplannen (nog) niet of onvoldoende was aangegeven of er inmiddels voldoende maatregelen zijn genomen om deze *sense of urgency* op te heffen.

Verder vindt de Rekenkamer het opmerkelijk dat in de concept-beheerplannen niet standaard een overzicht was opgenomen van het reguliere beheer, de kosten van dit beheer en hoe dit beheer samenhangt met de PAS-herstelmaatregelen. De inzet van de provincie is namelijk om de kosten van het reguliere beheer met 30% terug te brengen, maar het onderzoek waaruit blijkt dat dit verantwoord is, moest eind 2013 nog worden uitgevoerd. Volgens de Rekenkamer is het beheerplan bij uitstek de plek om een analyse van het reguliere beheer op te nemen, waaruit blijkt of de reguliere beheerkosten naar verwachting zullen afnemen of juist niet. Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat er een veelheid aan categorieën maatregelen in omloop is met een grote overlap, waardoor er geen goed zicht is op eenmalige investeringskosten en structurele beheerkosten.

De Rekenkamer constateert dat naast verscheidene bestaande monitoring-programma's er voor de Natura2000-gebieden nog enkele nieuwe in ontwikkeling zijn. Deze programma's zijn vanuit verschillende invalshoeken tot stand gekomen met een eigen doel, maar vertonen in de praktijk vaak een grote overlap. Het risico op een inefficiënte wijze van monitoren is hierdoor groot. Hoewel de provincie voornemens is deze programma's te integreren tot één programma, stelt de Rekenkamer vast dat dit programma eind 2013 nog niet beschikbaar was. Ook was nog niet bekend op welke wijze PS, naast de reguliere Planning- en Control-cyclus, zullen worden geïnformeerd over de voortgang van het EHS-beleid. De Rekenkamer doelt hierbij op een geïntegreerde wijze van verantwoording, waarbij niet alleen inzicht wordt gegeven in begrote en bestede middelen en geleverde prestaties, maar ook in het doelbereik.

Onderlinge vergelijking Noordelijke provincies

De provincies Fryslân en Groningen zijn er niet in geslaagd om de herijking van de EHS in 2013 volledig af te ronden. Ter inzage legging en vaststelling door PS moet in 2014 nog plaatsvinden. Hoewel de provincie Drenthe in 2013 de herijking van de EHS formeel heeft afgerond, is zij niet overgegaan tot definitieve begrenzing. De provincie wil 1.000 ha pas rond 2020 begrenzen. De provincies Fryslân en Drenthe hebben de realisatietermijn verschoven naar 2027, waarbij de laatste provincie nog een doorkijk biedt naar 2040. De provincie Groningen is het meest ambitieus en wil de EHS al in 2021 afronden. De provincie Fryslân heeft bij de herijking van de EHS de ecologische verbindingzones volledig buiten de begrenzing gelaten, terwijl de andere twee dit ten dele hebben gedaan. Alle drie hebben bij de herijking prioriteit gegeven aan het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen.

De verwervingsopgave voor de herijkte EHS lijkt voor alle drie provincies haalbaar; de inrichtingsopgave daarentegen is aanzienlijk en het grootst bij de provincie Drenthe. De provincie Groningen staat voor de meest ambitieuze ontwikkelopgave, mede doordat zij de herijkte EHS al in 2021 wil afronden. Of de opgaven tijdig kunnen worden gerealiseerd zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en van een doelmatige inzet van beschikbare instrumenten. De drie Noordelijke provincies hebben de afgelopen twee jaar flinke stappen gezet in het decentralisatieproces, maar in 2014 moet nog het nodige gebeuren om een voortvarende doorstart te kunnen maken met het realiseren van de herijkte EHS.

Ongeveer driekwart van de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies ondervindt negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie. De provincies hebben voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden PAS-maatregelen, inclusief een kostenraming, ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ. Uitgaand van deze voorlopige kostenraming stelt de Rekenkamer vast dat de provincies over voldoende Rijksmiddelen kunnen beschikken om de PAS-maatregelen te kunnen uitvoeren. Verder is de voorlopige inschatting van Rijk en provincies dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om te voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten.

Voor nieuwe economische activiteiten nabij stikstofgevoelige Natura2000-gebieden geldt in het kader van de NBwet een vergunningplicht om de lokale uitstoot van stikstofverbindingen te reguleren. In de provincies Fryslân en Drenthe betreft het met name veebedrijven waarvoor een vergunningplicht geldt. Een probleem in deze provincies is dat honderden veebedrijven hebben uitgebreid zonder een

NBwet-vergunning aan te vragen, waardoor een situatie van rechtsongelijkheid en gedogen is ontstaan. In de provincie Fryslân gaat het om 250–400 bedrijven en in Drenthe mogelijk om 1.000 bedrijven. In de provincie Groningen speelt dit probleem nauwelijks.

In alle drie provincies is het definitief aanwijzen van Natura2000-gebieden en het opstellen van beheerplannen een proces van de lange adem. Voor de 34 Natura2000-gebieden in het Noorden was eind 2013 voor nog geen enkel gebied een definitief beheerplan vastgesteld. Het proces loopt inmiddels 10 jaar, met als gevolg dat het ook lang kan duren voordat gewenste maatregelen in uitvoering komen. Dit probleem speelt vooral bij gebieden met een sense of urgency, omdat langdurig uitstel kan leiden tot onherstelbare schade aan flora en fauna. Dit is bij ongeveer een derde van de gebieden het geval.

Aanbevelingen

1. Zorg dat twee jaar na het besluit tot decentralisatie, in 2014 zo spoedig mogelijk een doorstart wordt gemaakt met het realiseren van de herijkte EHS om een verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen. Let hierbij niet alleen op de betaalbaarheid van de resterende ontwikkelopgave, maar zorg ook voor een uitvoeringsorganisatie en een uitvoeringsinstrumentarium die garant kunnen staan voor een doelmatige aanpak. Hiermee ontstaat zicht op een tijdige afronding van de EHS in 2027. De ervaring leert namelijk dat het verwerven en inrichten van de laatste gronden relatief veel energie en tijd kost en wellicht een andere inzet vergt van het beschikbare instrumentarium.
2. Overweeg of een bijstelling moet plaatsvinden van de wijze waarop de doorwerking van EHS- en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen thans geregeld is. Allereerst is de Rekenkamer van mening dat een periode van 10 jaar te lang is om wijzigingen in de provinciale EHS-begrenzing door te voeren in de bestemmingsplannen. De huidige werkwijze brengt voorts met zich mee dat op bestemmingsplankaarten de herkenbaarheid van deze gebieden en het bijbehorende beschermingsregime gering is. Een uniforme, rechtstreekse doorwerking en het toevoegen van de bestemmingen EHS en Natura2000-gebieden kunnen zorgen voor meer duidelijkheid, niet alleen bij initiatiefnemers maar ook bij gemeenten. De kans dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten in en rond deze gebieden ten onrechte geen NBwet-vergunning aanvragen kan hierdoor afnemen en daarmee ook de tijd die de provincie kwijt is aan herstelwerkzaamheden. Volgens de Rekenkamer is de provincie bij uitstek de overheid die op het terrein van de ruimtelijke ordening duidelijkheid aan burgers en ondernemers moet bieden in het toekennen van bestemmingen en de consequenties hiervan.
3. Probeer in het kader van de invoering van de PAS snel duidelijkheid te verschaffen over de toedeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte, de voorwaarden die hieraan zijn verbonden en de wijze waarop de provincie de toedeling en de registratie gaat uitvoeren. Dit om te voorkomen dat de invoering nog langer op zich laat wachten en de onduidelijkheid voor ondernemers blijft voortbestaan. Neem als bevoegd gezag zelf het initiatief om het probleem van de interim-uitbreiders op te lossen, zodat de situatie van gedogen en rechtsongelijkheid zo snel mogelijk wordt opgeheven.

4. Ga voor de Natura2000-gebieden met een sense of urgency na of er inmiddels voldoende maatregelen zijn genomen om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. Geef bij de uitvoering prioriteit aan de gebieden waar nog maatregelen getroffen moeten worden om de sense of urgency op te heffen. Neem, vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de Natura2000-beheerplannen, nu al het initiatief voor het opzetten van een uitvoeringsorganisatie voor deze gebieden. Hierdoor kan worden voorkomen dat de uitvoering van voorgenomen maatregelen nog langer op zich laat wachten.
5. Zorg bij de eerstvolgende herziening van de Natura2000-beheerplannen dat ook een beschrijving van de aard en de kosten van het reguliere beheer worden opgenomen, inclusief een analyse waaruit blijkt of de reguliere beheerkosten zullen toe- of afnemen. Bekijk dit in samenhang met de PAS-herstelmaatregelen. Op deze wijze kan worden onderbouwd of een besparing op de reguliere beheerkosten verantwoord is. Reduceer daarnaast het aantal onderscheiden categorieën maatregelen fors door alleen onderscheid te maken tussen maatregelen waarbij sprake is van eenmalige investeringskosten (ontwikkelopgave) en kosten van maatregelen die met enige regelmaat terugkeren (beheeropgave). Op deze wijze neemt de complexiteit af ontstaat er een beter overzicht van eenmalige investeringen en structurele beheerkosten.
6. Stel begin 2014 een geïntegreerd monitoringprogramma op waarmee inzicht wordt verkregen in de voortgang van de uitvoering van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS- en de uitvoering van maatregelen in de Natura2000-gebieden (prestatie monitoring) en de realisatie van de natuurdoelen. Geef in dit programma tevens aan op welke momenten PS, naast de gangbare Planning- en Controlcyclus, zullen worden geïnformeerd over de besteding van grote middelen, de geleverde prestaties en het doelbereik.

**Onderwerp en
onderzoeksaanpak**

1

Onderwerp en onderzoeksaanpak

1.1

Beleidscontext

Natuur is in Nederland een schaars goed. Door een sterke uitbreiding van de landbouw, het stedelijk gebied en de infrastructuur is het areaal natuurgebied, en daarmee de biodiversiteit, de laatste eeuwen sterk afgenomen. Om een verdere afname te voorkomen hebben natuurbeschermers van het eerste uur, zoals Thijsse en Oudemans, begin vorige eeuw de Vereniging Natuurmonumenten opgericht. Deze vereniging richtte zich in het begin vooral op het beschermen van nog bestaande natuurgebieden die door particulieren werden beheerd.¹ Pas in de zestiger jaren is de overheid zich actief bezig gaan houden met de natuur. In eerste instantie was het overheidsbeleid gericht op het beschermen en beheren van nog bestaande natuurgebieden. Eind jaren tachtig is, vooral na het spontaan ontstaan van nieuwe natuur in de Oostervaardersplassen, gepleit om aan het beleid een nieuw element toe te voegen, namelijk het ontwikkelen van nieuwe natuurgebieden.

In 1990 heeft dit geleid tot het beleidsconcept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het doel van de EHS is om in Nederland een netwerk van niet alleen bestaande maar ook nieuwe natuurgebieden te creëren om zodoende de leefgebieden van bedreigde planten- en diersoorten te herstellen. De verwachting is dat hierdoor een verdere achteruitgang van de biodiversiteit kan worden voorkomen. Nieuwe natuur houdt in dat landbouwgronden worden omgevormd tot natuurgebieden. Naast de natuurfunctie zijn aan de EHS nog enkele belangrijke nevenfuncties toegekend. Door de EHS ontstaat er eveneens meer ruimte voor het recreëren in de natuur - wat positief is voor het menselijk welzijn. Bovendien vervullen natuurgebieden een belangrijke functie bij het vasthouden en bergen van regenwater.²

Gelijktijdig met het tot stand komen van het nationale beleid is in EU-verband natuurbeleid ontwikkeld voor het behoud van de biodiversiteit in de EU-landen. Dit heeft onder andere geresulteerd in de Europese Vogelrichtlijn van 1979³ en de Habitatrichtlijn van 1992.⁴ Op basis van deze richtlijnen hebben de EU-lidstaten gebieden aangemeld die tezamen het Natura2000-netwerk moeten gaan vormen. Het doel van dit netwerk is hetzelfde als voor de EHS, namelijk het uitsterven van planten- en diersoorten te stoppen. Nederland heeft in totaal 166 natuurgebieden aangewezen die onderdeel uitmaken het Natura2000-netwerk. Bijna de helft van de EHS op het vaste land bestaat uit Natura2000-gebieden. Voor deze gebieden geldt een strenger beschermingsregime dan voor de overige delen van de EHS.

¹ Windt van der H.J., *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland 1880-1990*, Groningen 1995.

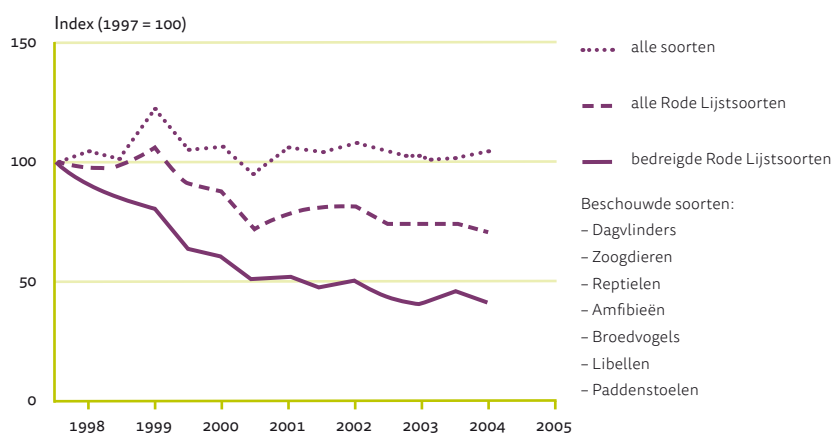
² Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuurbeleidsplan 1990*, Den Haag 1990.

³ Europese Raad, Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

⁴ Europese Raad, Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

Hoewel het natuurbeleid in Nederland zijn vruchten begint af te werpen, staat de biodiversiteit nog steeds onder druk. Bij de algemeen voorkomende soorten is de laatste decennia sprake van enig herstel, maar bij de bedreigde dier- en plantensoorten (de Rode Lijstsoorten) is dit nog niet het geval. In 2010 was namelijk de gemiddelde populatieomvang van de bedreigde soorten nog maar 40% van de omvang in 1997 (zie figuur 1.1).⁵ Het gaat de laatste jaren beter met planten en dieren die niet zulke hoge eisen stellen aan hun leefgebieden. Voor de meer kritische soorten zijn de leefomstandigheden echter nog steeds niet rooskleurig. Het zijn vooral soorten die gevoelig zijn voor een te hoge bemesting, verdroging en versnippering die in hun voortbestaan worden bedreigd.

Figuur 1.1 Ontwikkeling populatieomvang van alle soorten in Nederland, de Rode Lijstsoorten en bedreigde Rode Lijstsoorten in de periode 1997–2010.⁶



BRON: PBL, NEM/CBS

PBL: APR12/1521
www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

1.2 Decentralisatie natuurbeleid

In de periode tot 2007 heeft het toenmalige ministerie van LNV invulling gegeven aan het EHS-beleid, waarbij de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie zorgde voor de uitvoering. De rol van de provincie beperkte zich in deze periode tot het aanwijzen van bestaande (natuur)gebieden die deel uit zouden kunnen maken van de EHS, het begrenzen van nieuwe natuurgebieden en het toekennen van natuurdoeltypen die de basis vormen voor het verlenen van subsidie voor (agrarisch) natuurbeheer. Bij het afsluiten van de bestuursovereenkomsten in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2006 is hierin verandering gekomen. In deze overeenkomsten, die betrekking hadden op de periode 2007–2013, is afgesproken dat de provincies vanaf 2007 de verantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering van het EHS-beleid. Naast het begrenzen van de EHS,

⁵ Deze indicator is een algemene biodiversiteitsindicator volgens de Conventie van Biodiversiteit en refereert aan de algemene natuurdoelstelling ten aanzien van het streven naar duurzame condities voor het voortbestaan van alle in 1982 voorkomende soorten en populaties in Nederland.

⁶ <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1521>.

moesten de provincies ook gaan zorgen voor de realisatie van nieuwe natuur en het beheer van de EHS.

In 2010 heeft het kabinet-Rutte I besloten tot een ingrijpende herziening van het natuurbeleid. Besloten is tot een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid, een bezuiniging van € 600 miljoen en het abrupt beëindigen van de ILG-bestuursovereenkomsten.⁷ In 2011 hebben het Rijk en de provincies hierover nadere afspraken gemaakt die zijn vastgelegd in het *Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur* (hierna kortweg *Natuurakkoord*).⁸ Het komt erop neer dat de provincies vanaf 2014 volledig verantwoordelijk zijn voor het EHS-beleid en de uitvoering daarvan. De middelen die het Rijk nog uittrekt voor de uitvoering zullen via het Provinciefonds aan de provincies ter beschikking worden gesteld en het is aan de provincies om te bepalen hoe zij deze middelen willen verdelen over de ontwikkel- en de beheeropgave. De decentralisatie houdt tevens in dat de rol van PS aanzienlijk is uitgebreid. Het is nu aan PS om het EHS-beleid vast te stellen, een besluit te nemen over het toekennen en de verdeling van financiële middelen en te controleren of de uitvoering en de voortgang voldoet aan de vastgestelde beleidskaders. Het Rijk gaat ervan uit dat het via de openbare verantwoording van GS aan PS op de hoogte blijft over de voortgang van de EHS-realisatie. In bijlage 4 is de inhoud van het Natuurakkoord uitgebreid toegelicht.

Door de aanzienlijke bezuiniging van het kabinet-Rutte I was een forse afslanking van de oorspronkelijke EHS onontkoombaar. In 1990 was de doelstelling dat de EHS op het vaste land een omvang zou krijgen van circa 700.000 ha en dat deze in 2018 gereed zou moeten zijn. Naast 460.000 ha bestaande natuur was het doel om 240.000 ha nieuwe natuur te ontwikkelen door landbouwgronden te verwerven of van functie te wijzigen en in te richten als natuurgebied. Dit is de zogenoemde ontwikkelopgave voor de EHS.⁹ In het Natuurakkoord is de ambitie voor nieuwe natuur met 90.000 ha naar beneden bijgesteld en kwam daarmee uit op 150.000 ha. In 2011 was ongeveer 104.000 ha nieuwe natuur verworven of van functie gewijzigd¹⁰ en 53.000 ha ingericht (zie tabel 1.1). Verder is in het Natuurakkoord als voorwaarde opgenomen dat provincies bij het herbegrenzen van de EHS prioriteit dienen geven aan het realiseren van de Natura2000 en de Kader Richtlijn Water (KRW) doelen.

Tabel 1.1 Overzicht ontwikkeling landelijke ambitie voor de totale omvang EHS en nieuwe natuur. Tevens staat aangegeven hoeveel landbouwgrond is verworven of van functie gewijzigd en hoeveel daarvan is ingericht.

	Natuurbeleidsplan 1990	Natuurakkoord 2011	Natuurpact 2013
Ambitie totale omvang EHS (ha)	700.000	610.000	650.000
Ambitie nieuwe natuur (ha)	240.000	150.000	190.000
Verworven nieuwe natuur (ha)	25.000	104.000	108.000
Ingericht nieuwe natuur (ha)	?	53.000	63.000

⁷ Regeerakkoord kabinet-Rutte I, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag 30 september 2010.

⁸ Het Natuurakkoord betreft het *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur* van 20 september 2011. Verder betreft het een toelichting op het Natuurakkoord van 11 november 2011, een akkoord van 7 december 2011 waarin een aantal zaken is verduidelijkt, een akkoord met uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012, en een akkoord met afspraken en uitgangspunten voor de uitvoering en de implementatie van 30 maart 2012.

⁹ Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuurbeleidsplan: Regeringsbeslissing*, Den Haag 1990.

¹⁰ Realisatie betekent dat de beoogde landbouwgronden zijn verworven of van functie zijn gewijzigd.

Het kabinet-Rutte II heeft een deel van de bezuiniging van het vorige kabinet teruggedraaid, namelijk met € 200 miljoen.¹¹ Zo is in het Natuurpact van september 2013 vastgelegd om de doelstelling voor nieuwe natuur te verhogen tot 190.000 ha om zodoende weer ruimte te creëren voor de aanleg van robuuste verbindingzones. De nieuwe doelstelling houdt dat er in 2013 landelijk nog een verwervingsopgave lag van ruim 80.000 ha en een inrichtingsopgave van bij benadering 127.000 ha. Op 1 januari 2013 was namelijk 108.000 ha nieuwe natuur verworven waarvan 63.000 ha was ingericht.¹² Verder is besloten om de naam *Ecologische Hoofdstructuur* te wijzigen in *Natuurnetwerk* en dat de provincies eveneens de verantwoordelijkheid krijgen voor het (agrarisch) natuurbeheer buiten de EHS.¹³ Hoewel het Natuurpact heeft geleid tot verschillende wijzigingen is de in gang gezette decentralisatie voor de EHS volledig overleefd.

1.3 Afbakening en centrale vraagstelling

In 2011 heeft de Rekenkamer het onderwerp EHS, op advies van de Programma- raad, opgenomen in haar onderzoeksprogramma 2012–2013.¹⁴ Voorafgaand aan het opstellen van een onderzoeksplan heeft de Rekenkamer verschillende Statenfracties, verdeeld over de Noordelijke provincies, benaderd met de vraag aan welke informatie zij behoefte hadden. Uit deze gesprekken is gebleken dat de meeste Statenfracties vooral inzicht wilden hebben in de stand van zaken ten aanzien van het decentralisatieproces en de middelen waarover zij vanaf 2014 kunnen beschikken om de herijkte EHS af te ronden. De Rekenkamer heeft daarom besloten om als invalshoek van het onderzoek het Natuurakkoord van september 2011 te kiezen en niet terug te kijken naar de uitvoering van de ILG- bestuursovereenkomsten die in 2011 door het Rijk zijn beëindigd. Onderzocht is hoever de Noordelijke provincies na 2 jaar zijn met het decentralisatieproces en wat er nog moet gebeuren om in 2014 een doorstart te kunnen maken met het afronden en beheren van de herijkte EHS. Het onderzoek heeft hierdoor niet alleen het karakter van een ex post, maar ook dat van een ex ante evaluatie.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich in de eerste plaats gericht op de herijking van de EHS en de hieraan gekoppelde ontwikkelopgave, met bijzondere aandacht voor de Natura2000-gebieden. Nagegaan is wat de omvang is van de ontwikkelopgave, of deze haalbaar en betaalbaar is en of hierbij prioriteit is gegeven aan het nakomen van de internationale verplichtingen. Daarnaast heeft de Rekenkamer aandacht besteed aan de invoering van de Programmatische Aanpak stikstof (PAS). De PAS moet namelijk een oplossing bieden voor het spanningsveld tussen enerzijds het realiseren van natuurdoelen in Natura2000-gebieden en anderzijds het mogelijk maken van nieuwe economische ontwikkelingen. Daarnaast speelt de PAS een belangrijke rol in het kader van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (NBwet), waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

¹¹ Regeerakkoord kabinet-Rutte II, *Bruggen slaan*, Den Haag, 29 oktober 2012.

¹² Ministerie van Economische Zaken, *Groot Project Ecologische Hoofdstructuur. Zesde voortgangsrapportage*, rapportagejaar 2012.

¹³ Ministerie van Economische Zaken en provincies, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag 18 september 2013.

¹⁴ Noordelijke Rekenkamer. *Onderzoeksprogramma Noordelijke Rekenkamer: 2012–2013*, Assen 7 januari 2012.

Gelet op het bovenstaande heeft de Rekenkamer voor dit onderzoek de volgende centrale vraagstelling gehanteerd:

Heeft de provincie Fryslân zicht op de resterende ontwikkelopgave voor de EHS, is deze opgave haalbaar en betaalbaar en blijkt uit de inzet van beschikbare middelen dat prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de EU-verplichtingen?

1.4 Onderzoeksaanpak

De uitvoering van het onderzoek is opgedeeld in een aantal stappen. In de eerste plaats is een onderzoekplan opgesteld. Om een beeld te krijgen van het onderzoeksonderwerp zijn tijdens het opstellen van het onderzoeksplan verschillende oriënterende gesprekken gevoerd. Het onderzoeksplan is op 15 april 2013 vastgesteld en besproken met de provincie.

In de tweede stap is het onderzoek uitgevoerd. De Rekenkamer heeft beleidsdocumenten, uitvoeringsprogramma's en verslagen bestudeerd die betrekking hebben op het gevoerde natuurbeleid. Daarnaast heeft de Rekenkamer meer in detail gekeken naar de Natura2000-gebieden. Er is een overzicht opgesteld van de stand van zaken ten aanzien van het aanwijzen van deze gebieden en het opstellen van de beheerplannen. Per provincie zijn vervolgens 4 Natura2000-gebieden geselecteerd en is nagegaan wat in de beheerplannen over deze gebieden is opgenomen. Tevens zijn de gebieden bezocht waarbij gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van Terreinbeherende Organisaties (TBO's)¹⁵ over het beheer van deze gebieden en de problemen die zich hierbij voordoen.

In de derde stap heeft de Rekenkamer haar onderzoeksbevindingen opgenomen in een nota die op 21 november 2013 aan de provincie is voorgelegd voor ambtelijk hoor & wederhoor. Daarna zijn conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor het vervolg. In bijlage 3 is een meer uitgebreide beschrijving opgenomen van de onderzoeksaanpak, de onderzoeksvragen en het normenkader. De conceptaanbevelingen zijn besproken met betrokken provinciale medewerkers. Het rapport met conclusies en aanbevelingen is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan GS. De bestuurlijke reactie is integraal in dit eindrapport opgenomen.

1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken begint iedere paragraaf met een bevinding van de Rekenkamer die daarna vervolgens wordt toegelicht. Ieder hoofdstuk eindigt met een deelconclusie. Hoofdstuk 2 gaat in op de herijking van de EHS in de provincie Fryslân en de resterende ontwikkelopgave voor de herijkte EHS. Hoofdstuk 3 handelt over de beheeropgave en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). In hoofdstuk 4 is de stand van zaken beschreven van het aanwijzen van de Natura2000-gebieden en het opstellen van de beheerplannen. Voor 4 geselecteerde Friese Natura-2000 gebieden is meer in detail bekeken wat in de conceptbeheerplannen is opgenomen over de ontwikkel- en de beheeropgave. In het laatste hoofdstuk is een vergelijking gemaakt tussen de Noordelijke provincies.

¹⁵ De TBO's zijn Staatsbosbeheer (SBB), de 12 provinciale landschappen en Vereniging Natuurmonumenten.

Vergeleken is op welke wijze zij uitvoering hebben gegeven aan de afspraken uit het Natuurakkoord, wat de stand van zaken is van het decentralisatieproces en wat er nog moet gebeuren om een doorstart te maken met het realiseren van de herijkte EHS.

**Herijking EHS en
ontwikkelopgave**

2

Herijking EHS en ontwikkelopgave

2.1

Inleiding

In het Natuurakkoord heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat zij in 2012 een herijking van de EHS zullen doorvoeren en de resterende ontwikkelopgave uiterlijk in 2021 zullen afronden. Doordat het kabinet-Rutte I geen financiële middelen beschikbaar meer wilde stellen voor het ontwikkelen van nieuwe natuur, dienden de provincies een forse afslanking van de oorspronkelijke EHS door te voeren om te zorgen voor een haalbare en betaalbare ontwikkelopgave, de zogenoemde herijking. Financiering van de resterende ontwikkelopgave zou nog moeten plaatsvinden via het ruilen en verzilveren van reeds verworven gronden (grond-voor-grond principe). Het kabinet-Rutte II heeft vervolgens besloten een deel van de bezuiniging van het vorige kabinet terug te draaien door jaarlijks € 200 miljoen extra beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het natuurbeleid. Hierdoor ontstond er weer ruimte voor een ambitieuzere EHS. Het streven is om de ecologische verbindingzones weer op te nemen binnen de grenzen van de herijkte EHS. Daarnaast is de datum waarop de herbegrenzing van de EHS moet zijn afgerond bijgesteld naar 1 januari 2014 en is besloten om de realisatietermijn op te schuiven van 2021 naar 2027.¹⁶ Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken van de herijking van de Friese EHS, de wijze waarop de provincie de doorwerking van de EHS in bestemmingsplannen heeft geregeld, de haalbaarheid en betaalbaarheid van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS en de uitvoering van de ontwikkelopgave.

2.2

Herijking EHS

De provincie is eind 2010 gestart met de herijking van de EHS, maar is er niet in geslaagd om in 2013 het proces volledig af te ronden. Eind 2013 is de planning dat vaststelling van de herijkte EHS door PS, inclusief een wijziging van de Verordening Romte, medio 2014 kan plaatsvinden. In de beleidsnota Natuur en Lanlik Gebied hebben PS van Fryslân gekozen voor een haalbaar en betaalbaar scenario voor de herijkte EHS. Besloten is om de ambitie voor nieuwe natuur neerwaarts bij te stellen van 19.180 naar 14.060 ha en de geplande natte en droge verbindingzones buiten de begrenzing te laten. Bij het herijken is prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen.

In het Streekplan Fryslân 2007 is de vigerende provinciale EHS-begrenzing opgenomen.¹⁷ De ambitie was toen om 19.180 ha nieuwe natuur, dit is inclusief de ecologische verbindingzones, te realiseren en in 2018 de EHS af te ronden. Inclusief bestaande natuurgebieden zou hiermee de totale EHS op het land bij benadering op 70.000 ha uitkomen. Als de natuurgebieden in de Rijkswateren, te weten

¹⁶ Ministerie van EZ, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag september 2013.

¹⁷ Provincie Fryslân, *Streekplan 2007: 19 Om de kwaliteit fan de romte*, hoofdstuk 2.9, kaart 11.

IJsselmeer, Waddenzee en Noordzeekustzone, worden meegerekend is dit 320.000 ha. Voor de ecologische verbindingzones¹⁸ en de *Robuuste Natte As*¹⁹ is het streven om op basis van vrijwilligheid hieraan invulling te geven en de definitieve begrenzing pas na realisatie door te voeren. Het doel is om circa 3.200 ha aan natte en droge verbindingzones te realiseren.²⁰ Op 1 januari 2011 was ongeveer 11.520 ha aangekocht of van functie gewijzigd, waarvan 6.380 ha was ingericht (zie tabel 2.1).²¹

De provincie is eind 2010 gestart met de herijking van de EHS. Een werkgroep van de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG), bestaande uit vertegenwoordigers van LTO-Noord, de natuurorganisaties en Wetterskip Fryslân, heeft een advies opgesteld voor de herijkte EHS. Dit advies is opgenomen in het zogenoemde *Grien manifest* dat door de deelnemende partijen op 8 juli 2011 is ondertekend. De PCLG stelt dat door de voorgenomen Rijksbezuinigingen het onontkoombaar is om duidelijke keuzes te maken en op zoek te gaan naar nieuwe financieringsvormen om de bestaande ambitie voor de natuur in Fryslân overeind te houden. De PCLG adviseert om de ambitie voor nieuwe natuur met circa 1.500 ha naar beneden bij te stellen, de ecologische verbindingzones als zoekgebied op de kaart te laten staan en de realisatietermijn op te schuiven naar 2022.²²

In het *Grien manifest* hebben de ondertekenaars tevens aangegeven dat zij duidelijkheid willen over de begrenzing van de EHS, de beschikbare financiële middelen, de uitvoeringsorganisatie en de inzet van instrumenten. Ze vinden het van belang dat - gelet op de beperkte middelen - verwerving, inrichting en beheer met elkaar in balans zijn. Daarnaast vindt de PCLG dat lopende landinrichtingsprojecten van voor 2007 en reeds vastgestelde uitvoeringsmodules van na 2007 moeten worden afgerond en dat verplichtingen die voortvloeien uit Natura2000, KRW en veiligheid voorrang krijgen. Verder adviseert de Commissie aan GS om te onderzoeken of er besparingen mogelijk zijn op het reguliere beheer. Het onderzoek naar een mogelijke kostenbesparing op het beheer was eind 2013 nog niet van start gegaan.²³

PS van Fryslân hebben op 27 juni 2012 de *Nota Natuer en Lanlik Gebied* vastgesteld die betrekking heeft op de periode 2014-2017.²⁴ Hoewel PS het Natuurakkoord niet hebben ondertekend, ondersteunen ze de voorgenomen decentralisatie van het natuurbeleid en hebben daarom toegezegd mee te werken aan de uitvoering van het akkoord. Door de Rijksbezuinigingen en de vervallen Rijkstaken zien PS zich genoodzaakt om een beleidsmatige en financiële herziening door te voeren. De provincie stelt dat de ambitie in het *Grien manifest* haar aanspreekt, maar te ambitieus is om te kunnen spreken van een haalbaar en betaalbaar scenario. De provincie heeft daarom besloten om de natte en droge ecologische verbin-

¹⁸ Provincie Fryslân, *Ecologische verbindingzones in Fryslân*, vastgesteld door PS van Fryslân op 4 oktober 2006.

¹⁹ Provincie Fryslân, *Uitwerkingsnota Robuuste Natte As Fryslân*, vastgesteld door GS van Fryslân op 19 januari 2010.

²⁰ Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet. Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012, figuur 1.

²¹ IPO, DLG en Dienst Regelingen, *Natuurmeting op Kaart* (peildatum 1 januari 2011). Den Haag oktober 2011.

²² Provinciale Commissie Landelijk Gebied. *Grien manifest* Fryslân. Leeuwarden, 8 juli 2011.

²³ Antwoord op vragen aan de provincie, 22 oktober 2013.

²⁴ Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet. Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012.

dingszones buiten de begrenzing te laten en deze ook niet meer op te nemen als zoekgebied. In het scenario waarvoor PS, op advies van GS, hebben gekozen is de ambitie voor nieuwe natuur naar beneden bijgesteld van 19.180 naar 14.060 ha.²⁵ Hierbij heeft de provincie prioriteit gegeven aan het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen (1.250 ha) en de lopende verplichtingen (785 ha).²⁶ Op 1 januari 2013 had provincie Fryslân 11.890 ha verworven of van functie gewijzigd (85%) en 7.540 ha ingericht (54%). Begin 2013 resteerde voor de herijkte EHS nog een verwervingsopgave van 2.170 ha en een inrichtingsopgave van 6.520 ha.²⁷

Tabel 2.1 Oorspronkelijke ambitie Friese EHS (peildatum 1 januari 2011) vergeleken met de ambitie die nog resteert na herijking van de EHS. Nieuwe natuur heeft betrekking op uitbreiding van de EHS door landbouwgebied te veranderen in natuur. Daarnaast is aangegeven hoeveel grond is verworven of van functie gewijzigd, hoeveel is ingericht en wat de resterende verwervings- en inrichtingsopgave is voor de herijkte EHS.

	Oorspronkelijke EHS (peildatum 1 januari 2011)	Herijkte EHS (peildatum 1 januari 2013)
Ambitie totale omvang EHS (ha)	70.000	64.800
Ambitie nieuwe natuur (ha)	19.180	14.060
Verworven nieuwe natuur (ha)	11.520	11.890
Ingericht (ha)	6.380	7.540
Verwervingsopgave (ha)	7.670	2.170
Inrichtingsopgave	12.810	6.520

De Rekenkamer stelt vast dat de herijking van de EHS heeft geleid tot een bijstelling van de ambitie voor nieuwe natuur. Bij de herijking heeft de provincie prioriteit gegeven aan het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen. In tegenstelling tot wat in het Natuurpact als ambitie is aangegeven, heeft de provincie de ecologische verbindingszones niet meer opgenomen binnen de begrenzing van de herijkte EHS. De provincie is er niet in geslaagd om het proces van de herijking in 2013 volledig af te ronden. De laatste versie van de herijkte EHS is op 6 december 2013 aan de PCLG voorgelegd. De provinciale planning eind 2013 is dat goedkeuring door GS begin 2014 kan plaatsvinden, waarna de EHS-kaart voor een ieder ter inzage zal worden gelegd voor inspraak. Vaststelling door PS, inclusief een wijziging van de Verordening Romte, zou dan medio 2014 kunnen plaatsvinden.²⁸

²⁵ Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet. Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012, figuur 1. De ambitie voor nieuwe natuur bestaat uit gerealiseerd (11.519 ha), lopende verplichtingen (785 ha), Europese verplichtingen (1.251 ha) en provinciaal programma EHS (500 ha).

²⁶ Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet. Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012. Figuur 1.

²⁷ IPO, DLG en Dienst Regelingen, *Natuurmeting op Kaart*, peildatum 1 januari 2013, Den Haag oktober 2013, tabel 11.

²⁸ Antwoord op vragen aan de provincie, 22 oktober 2013.

In het kader van uitvoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) van 2008 heeft de provincie Fryslân ervoor gekozen om de doorwerking van de provinciale EHS-aanwijzing in bestemmingsplannen te regelen via de provinciale omgevingsverordening (Verordening Romte). In de omgevingsverordening staat aangegeven dat gemeenten uiterlijk na 10 jaar een herziening van bestemmingsplannen moeten doorvoeren. Dit betekent dat gedurende een lange periode er een discrepantie kan bestaan tussen de provinciale EHS-aanwijzing en de bestemming in bestemmingsplannen. Daarnaast stelt de provincie dat de provinciale aanwijzing niet leidt tot directe functiewijziging en daarom geen basis vormt voor het indienen van een verzoek tot toekening van planschade. Verder kent de landelijke standaard alleen de bestemming natuur en niet de bestemmingen EHS en Natura2000, waardoor de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen niet herkenbaar zijn aangegeven. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en projecten bij het raadplegen van bestemmingsplankaarten niet direct duidelijk welk beschermingsregime van toepassing is.

In het Natuurakkoord is opgenomen dat de definitieve begrenzing van de herijkte EHS in 2012 in de provinciale omgevingsverordening dient te worden vastgelegd teneinde planologische schaduwwerking te beëindigen en duidelijkheid te verschaffen over het beschermingsregime van de EHS, inclusief Natura2000-gebieden. De ondertekenaars van het *Grien manifest* zijn eveneens van mening dat duidelijkheid ten aanzien van de exacte begrenzing van de EHS en het bijbehorende beschermingsregime van belang zijn voor zowel natuurbeheerders als agrariërs. Wel hebben zij geadviseerd om in de herijkte EHS de ecologische verbindingzones nog op te nemen als zoekgebied. De provincie heeft ervoor gekozen om dit niet te doen, waardoor er nu duidelijkheid is over de begrenzing van de EHS.

Het Rijk heeft in 2007, gezamenlijk met provincies, spelregels opgesteld voor de ruimtelijke bescherming van de natuur binnen de EHS-begrenzing en de wijze waarop doorwerking in bestemmingsplannen dient plaats te vinden. Deze spelregels zijn vooral bedoeld om aan te geven dat er binnen de EHS veel ruimte overblijft voor het uitoefenen van andere functies. Gesteld is dat een provinciale EHS-aanwijzing pas juridisch bindend is op het moment dat in de gemeentelijke bestemmingsplannen de bestemming EHS is toegekend. De Rekenkamer vindt het opvallend dat in de *Spelregels EHS* geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen Natura2000-gebieden en de overige delen van de EHS. Hoewel is aangegeven dat voor NBwet-gebieden een zwaarder beschermingsregime geldt dan voor de overige gebieden, is niet beschreven hoe de doorwerking in bestemmingsplannen dient plaats te vinden. De Rekenkamer merkt op dat bij Natura2000-gebieden sprake is van rechtstreekse doorwerking in zowel provinciale als gemeentelijke plannen op het moment van aanwijzing. Gronden die binnen de Natura2000-begrenzing niet de bestemming natuur hebben, kunnen deze bestemming alleen behouden als in de beheerplannen is aangetoond dat de huidige bestemming geen significant negatief effect heeft op de Natura2000-doelen. Voor landbouwgronden is het eveneens mogelijk dat de bestemming gehandhaafd blijkt als in het Natura2000-beheerplan is vastgelegd dat voor deze gronden een vorm van agrarisch natuurbeheer het meest gewenste beheer vormt. In de spelregels staat niet aangegeven welke overheid aanspreekbaar is voor het uitkeren van mogelijke planschade die het gevolg is van de aanwijzing als Natura2000-gebied.

Verder hebben Rijk en provincies in de *Spelregels EHS* aangegeven dat zij van gemeenten verwachten dat zij uiterlijk in 2008 de EHS-begrenzing hebben opgenomen in bestemmingsplannen.²⁹ In 2011 heeft Alterra onderzoek gedaan in hoeverre gemeenten hier uitvoering aan hebben gegeven en op welke wijze zij de EHS in bestemmingsplannen hebben geborgd.³⁰ Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat gemeenten van provincies in het algemeen veel ruimte krijgen om zelf te kiezen hoe zij de EHS willen opnemen in bestemmingsplannen en dat gemeenten deze ruimte benutten, waardoor er inderdaad veel mogelijk blijft binnen de EHS. Ook gaan gemeenten niet snel over tot een wijziging van bestemmingsplannen in verband met de hieraan verbonden kosten en mogelijke claims om planschade te vergoeden.

De nieuwe WRO van 2008 kent twee instrumenten die de provincie kan inzetten om de doorwerking van de EHS in gemeentelijke plannen te regelen. Naast een omgevingsverordening kan de provincie ook besluiten om een inpassingsplan vast te stellen. Een inpassingsplan is juridisch bindend voor eenieder, heeft rechtstreekse werking en biedt duidelijkheid over wie verantwoordelijk is voor het uitkeren van mogelijke planschade die voortvloeit uit de EHS-aanwijzing. De provincie Fryslân is niet voornemens om dit instrument bij de EHS in te zetten.³¹ De provincie heeft ervoor gekozen om de EHS-kaart en de hieraan verbonden bepalingen op te nemen in de *Verordening Romte Fryslân 2011*.³² In deze verordening is aangegeven dat gemeenten uiterlijk binnen een termijn van 10 jaar hun bestemmingsplannen hierop moeten hebben aangepast.³³ De Rekenkamer merkt op dat deze ruime termijn inhoudt dat gedurende een lange periode er een discrepantie kan bestaan tussen de provinciale EHS-aanwijzing en de bestemming zoals opgenomen in vigerende bestemmingsplannen. Daar komt bij dat de landelijke digitale standaard voor bestemmingsplankaarten alleen de bestemming *natuur* kent en de bestemmingen *EHS* en *Natura2000* ontbreken. Voor buitenstaanders die bestemmingsplankaarten raadplegen is hierdoor niet direct zichtbaar of naast de vigerende gemeentelijke bestemming er ook nog een provinciale bestemming op rust en welke gevolgen dit met zich brengt. Volgens de provincie Fryslân heeft de huidige werkwijze niet tot problemen geleid.³⁴

De Rekenkamer constateert dat bovenstaande werkwijze niet de gewenste duidelijkheid oplevert waar verschillende betrokken partijen op hebben aangedrongen. De herkenbaarheid van de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen is gering. Initiatiefnemers van nieuwe economische initiatieven en projecten kunnen uit de algemene bestemming *natuur* zoals aangegeven op bestemmingsplankaarten niet aflezen welk beschermingsregime van toepassing is. Ook is in de provinciale *Verordening Romte* het onderscheid tussen de doorwerking en het beschermingsregime van Natura2000-gebieden en de overige delen van de EHS niet duidelijk aangegeven. Hierdoor bestaat het risico dat initiatiefnemers geen

²⁹ Ministeries van LNV en VROM en de provincies, *Spelregels EHS: beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS*, Den Haag 20 augustus 2007, hoofdstuk 8 'Rollen en Verantwoordelijkheden'.

³⁰ Alterra, *Borgen van de EHS in bestemmingsplannen*, Alterra-rapport 2123, Wageningen, 2011.

³¹ Antwoord op vragen aan provincie, 22 oktober 2013.

³² Provincie Fryslân, *Verordening Romte Fryslân*, vastgesteld door PS van Fryslân op 15 juni 2011.

³³ Provincie Fryslân, *Verordening Romte Fryslân*, vastgesteld door PS van Fryslân op 15 juni 2011, artikel 12.2.1

³⁴ Reactie van de provincie op de Nota van Bevindingen, 14 januari 2014.

NBwet-vergunning aanvragen in gevallen waar dit wel nodig is en dat zij door gemeenten hier ook niet op gewezen worden. Dit probleem speelt bijvoorbeeld bij het aanvragen van NBwet-vergunningen in het kader van de PAS (zie volgende hoofdstuk, paragraaf 3.3). Ook brengt de huidige werkwijze met zich mee dat het veelal onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het uitkeren van mogelijke planschade die het gevolg is van een EHS- of een Natura2000-aanwijzing.

2.4 Ontwikkelopgave herijkte EHS

De ontwikkelopgave voor de herijkte EHS komt uit op 2.170 ha nog te verwerven of van functie te wijzigen en 6.520 ha nog in te richten. De inschatting van de Rekenkamer is dat de verwervingsopgave haalbaar is, maar dat er nog sprake is van een forse inrichtingsopgave. Of deze opgave haalbaar is zal mede afhangen van de uitvoeringsorganisatie en van een doelmatige inzet van het beschikbare instrumentarium. Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave die uitkomt op € 189 miljoen. Daarnaast is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie tot 2028 kan beschikken. Deze komt uit op € 154 miljoen. Dit betekent dat bij ongewijzigd beleid er een tekort is van € 35 miljoen.

Haalbaarheid ontwikkelopgave

In paragraaf 2.2 is aangegeven dat begin 2013 er voor de herijkte EHS nog een verwervingsopgave van 2.170 ha resteerde en een inrichtingsopgave van 6.520 ha.³⁵ Om een indicatie te geven van de haalbaarheid van deze opgave heeft de Rekenkamer de nog resterende opgave vergeleken met wat er de afgelopen 22 jaar is gerealiseerd. In tabel 2.2 is aangegeven hoeveel ha er in de periode 1991–2012 op jaarbasis gemiddeld aan landbouwgrond is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel ha hiervan inmiddels is ingericht als natuurgebied. Eveneens is aangegeven wat de ontwikkelopgave is voor de herijkte EHS in de periode tot 2028 en wat dit gemiddeld betekent op jaarbasis. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de jaaropgave voor de komende periode gemiddeld ongeveer een derde bedraagt van die van de afgelopen periode. Voor de inrichtingsopgave geldt dat deze op jaarbasis gemiddeld ruim een derde hoger uitvalt.

Tabel 2.2 Aangegeven is hoeveel hectare landbouwgrond in de periode 1991–2013 is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel hiervan is ingericht tot natuurgebied. Daarnaast is voor deze periode een jaargemiddelde berekend. Voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS is aangegeven wat de taakstelling is voor de periode tot 2028 en wat dit inhoudt op jaarbasis.

	Periode 1991–2012	Gemiddeld per jaar	Periode 2013–2027	Gemiddeld per jaar
Verworven/ nog te verwerven (ha)	11.900	541	2.170	179
Ingericht / nog in te richten (ha)	7.540	343	6.520	461

³⁵ De provincie heeft in haar reactie op de Nota van Bevindingen aangegeven dat zij mede op basis van de overzichten van DLG en het Kadaster in 2013 een nadere precisering heeft uitgevoerd van de ontwikkelopgave met als peildatum 1 juli 2013. Deze komt uit op een verwervingsopgave van 2.370 ha plus een functieverandering van 93 ha en een inrichtingsopgave van 6.450 ha.

De Rekenkamer constateert dat het proces van inrichting achterloopt bij de verwerving en dat er nog een forse inspanning nodig is om alle gebieden voor 2027 in te richten. Een mogelijke oorzaak van deze vertraging is dat in sommige gebieden nog enkele percelen moeten worden verworven om inrichting mogelijk te maken. Doordat het provinciale beleid gebaseerd is op minnelijke verwerving van gronden kan het, in het geval enkele eigenaren weigeren gronden te verkopen, lang duren voordat tot inrichting kan worden overgegaan. Een andere vertragende factor is de opgetreden stagnatie in het doorleveren/verkopen van BBL-gronden aan TBO's of particuliere natuurbeheerders (zie paragraaf 2.5). Deze stagnatie kan eveneens reden zijn dat geen inrichting plaatsvindt en/of niet het gewenste beheer wordt gevoerd. Een mogelijk gevolg van de vertraagde inrichting is dat de beoogde kwaliteitsverbetering van de flora en fauna lang op zich laat wachten en natuurdoelen niet tijdig worden gerealiseerd. Daarnaast plaats de Rekenkamer bij de verwervingsopgave nog de kanttekening dat het verwerven van de laatste gronden gemiddeld genomen meer tijd en energie kost. Anders gezegd, het laaghangende fruit is inmiddels grotendeels geplukt. De inschatting van de Rekenkamer is dat er sprake is van een haalbare verwervingsopgave, maar dat er nog een forse inrichtingsopgave ligt. Of volledige realisatie in 2027 kan plaatsvinden zal volgens de Rekenkamer vooral ook afhangen van de wijze waarop de provincie de uitvoering gaat organiseren en het beschikbare instrumentarium gaat inzetten (zie paragraaf 3.5).

Kostenraming ontwikkelopgave

Er is een kostenraming te opgesteld van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS uitgaande van de normkosten die de commissie-Jansen heeft gehanteerd. De commissie is voor de aankoop van gronden uitgegaan van de grondprijzen zoals opgenomen in de Grondprijzmonitor 2010 van DLG.³⁶ Voor Fryslân komt dit neer op een hectareprijs van € 37.737,-. Ervan uitgaand dat de komende 10 jaar de grondprijzen ongeveer op hetzelfde niveau blijven dan bedragen de totale kosten voor verwerving van 2.170 ha € 81,9 miljoen. Bij het inrichten van gronden is de commissie-Jansen 2 uitgegaan van een gemiddeld normbedrag van € 13.000,- per hectare. De inrichtingskosten van 6.520 ha komen dan uit op € 85 miljoen. Daarnaast heeft de provincie nog te maken met uitfinancieringskosten van ILG-verplichtingen die € 22,5 miljoen bedragen. De totale kosten van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS hebben dan een omvang van € 189 miljoen.

Financiering

In het Natuurakkoord was het uitgangspunt dat financiering van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS volledig zou geschieden op basis van het grond-voorgrond principe. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 heeft het kabinet-Rutte II besloten om extra financiële middelen en alle BBL-gronden beschikbaar te stellen voor de ontwikkelopgave. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de verdeling van BBL-gronden en Rijksmiddelen over de provincies wordt verwezen naar bijlage 4. Hieronder is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie Fryslân kan beschikken om de ontwikkelopgave in de periode 2012-2027 te bekostigen. Deze komt uit op ongeveer € 154 miljoen (zie tabel 2.3). Hieronder volgt een toelichting op de verschillende bijdragen.

³⁶ Dienst Landelijk Gebied, *Grondprijzmonitor 2010*, Utrecht mei 2011.

- De provincie Fryslân heeft de beschikking gekregen over 750 ha BBL-grond buiten de EHS. Deze gronden zijn in te zetten als ruilgrond, maar kunnen ook verzilverd worden (grond-voor-grond principe). De provincie gaat uit van een gemiddelde verkoopprijs van € 26.416,- per hectare, waardoor deze gronden een waarde vertegenwoordigen van € 19,9 miljoen.
- In maart 2013 heeft de staatssecretaris van EZ eenmalig € 112 miljoen beschikbaar gesteld om een aantal natuurgebieden met een hoge natuurwaarde op te waarderen, de zogenoemde icoonprojecten. De provincie Fryslân heeft hiervan € 10,5 miljoen ontvangen voor onder andere de inrichting van het Sneekermeeergebied en het beekdal van de Linde.³⁷
- De provincie Fryslân ontvangt vanaf 2014 jaarlijks een Rijksbijdrage voor de ontwikkelopgave via het Provinciefonds van € 8,45 miljoen.³⁸ Gerekend over een periode tot 2028, dat is 14 jaar, komt dit neer op een totaalbedrag van € 118,3 miljoen.
- De provincie is voornemens om zelf structureel jaarlijks € 0,9 miljoen beschikbaar te stellen voor het verwerven en inrichten van gronden binnen de EHS, maar buiten de Natura2000-gebieden. Gerekend over een periode van 14 jaar is dat € 12,6 miljoen.³⁹
- De provincie gaat ervan uit dat TBO's en particuliere natuurbeheerders ongeveer 15% van de financiering van de verwervingsopgave voor hun rekening nemen. De bijdrage van derden is door de provincie geraamd op € 14,4 miljoen.
- De provincie moet in 2014 en 2015 in totaal € 19,7 miljoen aan het ministerie van EZ betalen voor de overname van 682 ha BBL-oud gronden. Daarnaast moet de provincie vanaf 2014, gedurende een periode van 4 jaar, nog een vereveningsbedrag van € 1,8 miljoen aan de provincie Drenthe overmaken.⁴⁰ In totaal moet daarmee nog € 21,5 miljoen worden afgetrokken.

Zoals hierboven aangegeven zijn de totale kosten geraamd op € 189 miljoen. Dit betekent dat er een tekort is van € 35 miljoen. De provincie heeft aangegeven dat zij aanvullend vanuit Europese fondsen (LIFE en Interreg) en nationale fondsen (Waddenfonds) nog middelen kan inzetten voor de herijkte EHS om dit tekort te kunnen opvangen. De provincie schat in dat zij voldoende middelen beschikbaar heeft om scenario 2 te realiseren.

³⁷ IPO, *Extra natuurprojecten 2013*, Utrecht maart 2013.

³⁸ Commissie-Jansen 2, *Provincies, Natuurlijk& doen! Advies aan het IPO over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*.

³⁹ Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet. Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012. Hoofdstuk 5.

⁴⁰ Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk...doen! Aanvullend advies aan het IPO over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond*, figuur 2.

Tabel 2.3 Overzicht van de financiële middelen die naar verwachting beschikbaar zijn voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS in de provincie Fryslân in de periode 2012–2027.

	Bedrag (€ miljoen)
Waarde BBL-gronden buiten EHS	19,9
Bijdrage icoonprojecten 2013	10,5
Rijksbijdrage via Provinciefonds	118,3
Eigen bijdrage provincie Fryslân	12,6
TBO's en particuliere natuurbeheerders	14,4
Afdracht aan Drenthe en Rijk	-21,5
Totaal	154,2

2.5 Uitvoering ontwikkelopgave

De provincie heeft een uitvoeringsprogramma opgesteld voor de periode 2014–2020 dat een uitwerking is van de beleidsnota *Natuer en Lanlik Gebied*. De provinciale planning eind 2013 is dat dit programma begin 2014 door GS zal worden vastgesteld. In 2014 zullen nog belangrijke wijzigingen plaatsvinden in de provinciale uitvoeringsorganisatie, onder andere als gevolg van het reorganiseren van de Dienst Landelijk Gebied. De provincie is voornemens om de nieuwe uitvoeringsorganisatie in 2014 te beschrijven in een administratieve organisatie (AO). Hierin zullen taken en verantwoordelijkheden van betrokken afdelingen en de inzet van uitvoeringsinstrumenten worden omschreven en vastgelegd. Verschillende onderdelen waren eind 2013 nog in ontwikkeling, waaronder het beleid voor het doorleveren/verkoopen van gronden aan TBO's en/of particuliere natuurbeheerders. Eind 2013 moest de provincie nog ongeveer 2.300 ha doorleveren/verkoopen.

Uitvoeringsprogramma

Nadat het Rijk de ILG-bestuursovereenkomst 2007–2013 in 2011 heeft opgezegd, heeft de provincie Fryslân voor de resterende twee jaar een aangepast uitvoeringsprogramma vastgesteld. Dit programma vormt een overbrugging naar een nieuw uitvoeringsprogramma dat begin 2014 van start zal gaan en zal doorlopen tot en met 2020. Het nieuwe programma vormt een uitwerking van de beleidsnota *Natuer en Lanlik Gebied*. De provincie wil samen met de gebiedspartners een realisatiestrategie opzetten voor de ontwikkel- en beheeropgave voor de EHS. De inzet van de provincie hierbij is om de kosten van het reguliere natuurbeheer met 30% terug te brengen.⁴¹ De provincie heeft aangegeven dat het nieuwe programma in concept gereed is en dat naar verwachting dit programma in februari 2014 door GS zal worden vastgesteld.⁴²

Uitvoeringsorganisatie

Het nieuwe uitvoeringsprogramma valt onder verantwoordelijkheid van de provinciale afdeling PBRLG (Programma Bebouwde Ruimte Landelijk Gebied). Deze afdeling dient zorg te dragen voor de besteding van beschikbare middelen en dient hierover te rapporteren aan GS. GS leggen vervolgens verantwoording af

⁴¹ Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet. Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012, hoofdstuk 8.

⁴² Reactie provincie op Nota van Bevindingen, 14 januari 2014.

aan PS over de voortgang van het programma, de bestede middelen en de geleverde prestaties. Naast de afdeling PBRLG speelt de nieuwe *Afdeling Vastgoed* een belangrijke rol in de uitvoering. Deze afdeling dient onder andere zorg te dragen voor het verwerven van gronden binnen de herijkte EHS en de verkoop van BBL-gronden.⁴³

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie van LNV, thans EZ, heeft tot 2014 hoofdzakelijk de uitvoering van het EHS-beleid verzorgd. In oktober 2013 is echter besloten om de DLG in 2014 te reorganiseren. De Dienst Regelingen van DLG wordt ondergebracht bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, het voormalige Agentschap NL. Daarnaast wordt 400 fte volgens de verdeelsleutel van de commissie-Jansen 2, verdeeld over de provincies (zie bijlage 4). Voor de provincie Fryslân komt dit neer op ongeveer 28 fte. Deze reorganisatie zal in 2014 plaatsvinden en houdt in dat er aanpassing van de provinciale uitvoeringsorganisatie moet komen. De provincie is voornemens om de nieuwe uitvoeringsorganisatie vast te leggen in een administratieve organisatie (AO) waarin taken en verantwoordelijkheden zijn beschreven en vastgelegd. In deze AO zal tevens een beschrijving van beschikbare uitvoeringsinstrumenten worden opgenomen.

Ontwikkelings- en aankoopstrategieplan

De provinciale Afdeling Vastgoed was eind 2013 bezig met het opstellen van een *Ontwikkelingsstrategieplan* dat betrekking heeft op het actief verwerven, ruilen en doorleveren van gronden. Het voornemen is om in de provincie Fryslân 27 gebieden te onderscheiden. Voor elk afzonderlijk gebied zal onder andere een aankoopstrategieplan ingezet worden. Het gaat hierbij zowel om het verwerven als vervreemden (verkopen) van gronden. Dit plan wordt opgezet volgens een vast protocol en geeft een beschrijving van de beoogde doelen en de instrumenten die zullen worden ingezet om die te realiseren. Het betreft onder andere instrumenten die betrekking hebben op kavelruil, minnelijke verwerving en/of onteigening. Ook zal voor alle deelgebieden een grondexploitatie, een raming van kosten en opbrengsten, worden opgesteld en bijgehouden om zicht te houden op het proces.⁴⁴ Eind 2013 is de provinciale planning dat het *Ontwikkelingsstrategieplan* begin 2014 door GS wordt vastgesteld.⁴⁵

Provinciale grondatabank

Een belangrijk uitvoeringsinstrument is de provinciale grondatabank waarin wordt bijgehouden welke gronden de provincie in eigendom heeft en welke waarde deze hebben. In 2013 heeft de Afdeling Vastgoed, mede op advies van de Noordelijke Rekenkamer, een actualisatie uitgevoerd van de gegevens die in deze bank zijn opgenomen.⁴⁶ Met de grondatabank kan zicht worden gehouden op de kosten van grondverwerving, (verwachte) opbrengsten en de waarde van gronden die in (economisch) eigendom zijn van de provincie. Ook de gronden die door BBL in tranches zullen worden doorgeleverd aan de provincie, zullen opgenomen worden in deze grondatabank. In de Bestuurovereenkomst Grond, die door PS op 22 januari 2014 is geaccordeerd, is de overdracht van de

⁴³ Fryslân, *Nota Grûnbelied*, vastgesteld door PS op 27 februari 2013, paragraaf 6.2.1.

⁴⁴ Provincie Fryslân, *Nota Grûnbelied*, vastgesteld door PS op 27 februari 2013, hoofdstuk 6.

⁴⁵ Antwoord op vragen aan de provincie, 22 oktober 2013.

⁴⁶ Noordelijke Rekenkamer, *Naar verantwoorde grondverwerving. Grondverwerving door de provincie Fryslân in het tijdvak 2007 tot en met 2010*, Assen 24 september 2012.

BBL-gronden van het Rijk naar de provincie vastgelegd.⁴⁷

Vrijwillige aankoop of onteigening

De provincie merkt in haar *Nota Grûnbelied* van 27 februari 2013 op dat in het rapport *Naar verantwoorde grondverwerving* de Noordelijke Rekenkamer aanbeveelt om het instrument van onteigening intensiever te gebruiken bij de realisatie van de EHS. Dit om het risico van langdurige onderhandelingsprocessen en stagnatie van de inrichting van gebieden te voorkomen. Onteigening is mogelijk als landbouwgronden in een bestemmingsplan, reconstructieplan of landinrichtingsplan de bestemming natuur hebben gekregen. Hoewel de provincie voornemens is het onteigeningsinstrument eerder in te zetten hebben PS besloten dat minnelijke verwerving het uitgangspunt blijft bij de realisatie van de EHS. Dat geldt ook voor gronden die in de Natura2000-gebieden nog van functie moeten veranderen of verworven moeten worden. De provincie stelt dat tegenover de extra inzet van tijd voor het minnelijke proces, een besparing van tijd en kosten staat door het voorkomen van het onteigeningstraject. Wel wil de provincie in een vroeg stadium duidelijk aangeven dat zij het instrument van onteigening kan inzetten.⁴⁸ Begin 2014 heeft de provincie aangegeven dat zij in overleg met betrokkenen zal onderzoeken of een bredere inzet van dit instrument op voldoende draagvlak kan rekenen.⁴⁹

Doorleveren/verkopen BBL-gronden aan (particuliere) terreinbeheerders

De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) heeft via een gerechtelijke procedure afgedwongen dat de overheid TBO's en particuliere natuurbeheerders op gelijke wijze dient te behandelen bij het doorleveren, inrichten en beheren van nieuwe natuurgronden in Nederland (zie intermezzo 2.1). Dit heeft ertoe geleid dat de overheid aangekochte landbouwgrond niet meer *om niet* mag doorleveren aan TBO's. Door bovenstaande ontwikkelingen en de Rijksbezuinigingen is het doorleveren van gronden aan TBO's in de provincie Fryslân rond 2009 gestagneerd. PS van Fryslân ondersteunen het uitgangspunt van gelijkberechtiging en hebben in de vergadering van 27 juni 2012 via een motie aan GS verzocht om met nieuw beleid te komen. GS hebben op 27 november 2013 een wijziging van de Kader- en subsidieverordening pMJP Fryslân 2009 ter vaststelling aan PS voorgelegd om het betreffende subsidie-instrumentarium EU-proof te maken. Dit als legitimering achteraf.⁵⁰

⁴⁷ Ministerie Economische Zaken en de twaalf provincies, Bestuursvereenkomst Grond, Utrecht, 26 september 2013.

⁴⁸ Provincie Fryslân, *Nota Grûnbelied*, vastgesteld door PS op 27 februari 2013.

⁴⁹ Reactie van de provincie op de Nota van Bevindingen, 14 januari 2014.

⁵⁰ Provincie Fryslân, statenstuk met als onderwerp 'Wijziging Kadersubsidieverordening' pMJP Fryslân 2009 en de Subsidieverordening pMJP 2009. Leeuwarden, 27 november 2013.

Intermezzo 2.1 Doorleveren BBL-gronden

De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) heeft via een gerechtelijke procedure, die in 2008 is gestart, afgedwongen dat de overheid TBO's en particuliere natuurbeheerders op gelijke wijze behandelt bij het doorleveren, inrichten en beheren van nieuwe natuurgronden in Nederland. Tot 2009 werden BBL-gronden namelijk 'om niet' doorgeleverd aan de TBO's, maar niet aan particuliere natuurbeheerders. Op 13 juli 2011 heeft de Europese Commissie goedkeuring gegeven aan een herziene 'Modelsubsidieregeling grondaankopen EHS' waarbij gelijkberechtiging het uitgangspunt is. De provincies dienen hun eigen subsidieverordening aan te passen waarbij de modelverordening de basis vormt.

De Europese Commissie is van mening dat TBO's ondernemingen zijn die onder staatssteuntoezicht vallen. De provincies hebben samen met de TBO's in januari 2012 beroep ingesteld bij het Hof tegen voornoemde beschikking, omdat zij van oordeel zijn dat de TBO's geen onderneming zijn die onder het Europese staatssteunrecht vallen. In september 2013 heeft het Europese Hof een uitspraak gedaan die betrekking heeft op de Duitse situatie. Het Hof is van mening dat het doorleveren van natuurgronden onder de marktprijs neerkomt op staatssteun als de steun ten goede kan komen aan economische activiteiten van natuurbeheerders. Duitsland en Nederland hebben beroep aangetekend tegen de uitspraak van het Hof. Het Hof had eind 2013 hierover nog geen besluit genomen.

De provincie had eind 2013 in concept nieuw beleid geformuleerd waarin het uitgangspunt is dat BBL-gronden tegen marktwaarde worden verkocht en dat het principe van openbare inschrijving zal worden gevolgd. Daarnaast zijn toetsingscriteria geformuleerd om, na inschrijving, potentiële kopers te beoordelen. Deze criteria zal de provincie inzetten om tot een finaal besluit te komen aan wie de grond zal worden verkocht.⁵¹ Eind 2013 is de provinciale planning dat het nieuwe beleid begin 2014 ter vaststelling aan GS zal worden voorgelegd en daarna ter informatie aan PS zal worden toegestuurd. De Rekenkamer constateert dat de provincie vanaf medio 2011, na goedkeuring van Modelsubsidieregeling grondaankopen EHS, in feite een doorstart heeft kunnen maken met het ruilen en het doorleveren/verkoop van BBL-gronden. Doordat nieuw beleid lang op zich laat wachten, evenals een aanpassing van het bijbehorende subsidie-instrumentarium, was eind 2013 nog steeds geen doorstart gemaakt. Het gevolg is dat het proces van inrichting en het invoeren van het gewenste beheer van EHS-gronden meer vertraging oploopt. Eind 2013 moest de provincie nog ongeveer 2.300 ha doorleveren/verkoop aan de TBO's en/of particuliere natuurbeheerders.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie de afgelopen 2 jaar belangrijke stappen heeft gezet in het decentralisatieproces, maar dat het proces nog niet is afgerond. Vooral op het gebied van de uitvoering moet er nog het nodige gebeuren om een doorstart te kunnen maken met de realisatie van de herijkte EHS. Zoals eerder opgemerkt door de Rekenkamer ligt er voor de provincie tot 2027 nog een forse inrichtingsopgave. Om alle gronden voor 2017 te kunnen inrichten is het van belang dat benodigde gronden tijdig worden verworven en doorgeleverd/

⁵¹ Provincie Fryslân, Beleids- en toetsingskader voor de verkoop van grond ten behoeve van de Ecologische hoofdstructuur. GS van Fryslân, concept september 2013 (Concept 5.2.4).

verkocht aan de (particuliere) natuurbeheerders. Het tempo van realiseren zal met name ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van beschikbare uitvoeringsinstrumenten. Het is daarom van groot belang dat in 2014 een goede balans wordt gevonden tussen de omvang van de ontwikkelopgave, beschikbare middelen, de uitvoeringsorganisatie en de inzet van beschikbare instrumenten.

2.6 Voortgang, informeren en besluitvorming PS

De provincie heeft aangegeven dat in het nieuwe uitvoeringsprogramma zal worden aangegeven op welke wijze PS geïnformeerd zullen worden over de voortgang van de EHS-realiserings. PS van Fryslân hebben vanwege de voorgenomen Rijksbezuinigingen op het natuurbeleid besloten het Natuurakkoord niet te ondertekenen, maar wel mee te werken aan de uitvoering. PS zijn namelijk voorstander van de voorgenomen decentralisatie en willen niet aansturen op gerechtelijke procedures met het Rijk. PS hebben naar aanleiding van het Natuurakkoord in juni 2012 een nieuwe provinciale beleidsnota natuur vastgesteld en besloten om bij het herijken van de EHS in te zetten op een haalbare en betaalbare ontwikkelopgave. PS zijn een paar keer per brief door GS geïnformeerd over de stand van zaken rond de herijking van de EHS en de ontwikkelopgave.

Voortgang EHS-realiserings

Om de voortgang in de realisatie van de landelijke EHS te kunnen volgen is in 2006 een informatiemodel ontwikkeld, de zogenoemde *Natuurmeting op Kaart* (NOK). Na een nulmeting per 1 januari 2007 zijn er 4 NOK-rapportages opgesteld, de laatste met de stand van zaken op 1 januari 2013. Deze rapportages brachten onder andere de voortgang in beeld ten aanzien van de verwerving en functieverandering van gronden, de inrichting en het beheer van de EHS. De DLG voerde de monitoring uit en stelde de rapportages op in opdracht van het IPO en het Rijk. De Rekenkamer stelt vast dat met het Natuurakkoord en het reorganiseren van DLG deze rapportages in een ander perspectief komen te staan. Het is nu aan de provincies om de voortgang in beeld te brengen en hierover te rapporteren aan PS. Afgesproken is dat het Rijk via de rapportages aan PS op de hoogte blijft van de vorderingen.

De provincies zijn voornemens om het NOK-informatiemodel door te ontwikkelen en aan te laten sluiten bij het Informatiemodel Natuur (IMNa).⁵² Dit laatste informatiemodel biedt een kader waarbinnen de provincies en hun partners gegevens gestandaardiseerd kunnen uitwisselen en PS van de gewenste informatie kunnen voorzien. De Rekenkamer stelt vast dat de provincie eind 2013 nog niet een nieuw geïntegreerd informatiemodel beschikbaar had over hoe de voortgang van de EHS-realiserings zal worden gevolgd en op welke momenten PS hierover zal worden geïnformeerd. De provincie heeft aangegeven dat in het nieuwe uitvoeringsprogramma zal worden aangegeven op welke wijze PS geïnformeerd zullen worden over de voortgang van de EHS-realiserings.⁵³

Natuurakkoord

Op 21 december 2011 hebben PS van Fryslân het Natuurakkoord verworpen dat de toenmalige staatssecretaris van EL&I met de provincies wilde sluiten. Een belang-

⁵² Geodan e.a. Informatiemodel Natuur (IMNa) ter ondersteuning van de Digitale keten Natuur (Concept 21 februari 2012).

⁵³ Reactie van de provincie op de Nota van Bevindingen, 14 januari 2014.

rijke reden om niet te ondertekenen is dat PS zich niet kunnen vinden in de aanzienlijke bezuiniging die het Rijk op het natuurbeleid wil doorvoeren. Op 22 februari 2012 hebben PS zich opnieuw gebogen over het Natuurakkoord en de afspraken die na 21 december 2011 met het Rijk zijn gemaakt. GS hebben voorgesteld om de staatssecretaris mede te delen dat Fryslân zal meewerken aan de uitvoering van de afspraken in het Natuurakkoord en geen juridische procedures zal starten. PS hebben dit voorstel aangenomen. Een belangrijke reden om toch mee te werken is dat PS voorstander zijn van een volledige decentralisatie van het natuurbeleid.⁵⁴

Beleidsnota *Natuer en lanlik gebiet*

In de nota *Natuer en lanlik gebiet* van 27 juni 2012 hebben PS aangegeven op welke wijze zij de afspraken in het Natuurakkoord en de hieraan gekoppelde Rijksbezuinigingen willen vertalen in nieuw provinciaal beleid. Daarnaast willen PS tijdelijk middelen blijven inzetten voor de nationale parken, maar sturen wel aan op een geleidelijke afbouw. Verder hebben PS voor het (agrarisch) natuurbeheer keuzes gemaakt ten aanzien van het ganzenbeheer en het beheer van weidevogelgebieden.

Herijking EHS en ontwikkelopgave

Op 28 juni 2012 zijn PS door GS per brief geïnformeerd over de herijking van de EHS en de ontwikkelopgave natuur voor de provincie Fryslân. GS geven aan welke hectares natuur in Fryslân nodig zijn om bij te dragen aan de Europese verplichtingen. Het gaat om hectares die nodig zijn voor de afronding en inrichting van de Natura2000-gebieden, inclusief de PAS en de KRW. Dezelfde informatie is gezonden aan de commissie-Jansen 1. De opgave van Fryslân is gebaseerd op het door PS vastgestelde beleid in de beleidsnota *Natuer en Lanlik gebiet*.

Op 28 mei 2013 zijn PS door GS per brief geïnformeerd over de laatste stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen met het Rijk over de decentralisatie en de financiering van het natuurbeleid.⁵⁵ Gesteld is dat de onderhandelingen tussen Rijk en provincies nog zijn niet afgerond en dat definitieve besluitvorming nog moet plaatsvinden. In de brief wordt ingegaan op de ontwikkeling rond de afspraken in het Natuurakkoord over het natuurbeheer, het agrarisch natuurbeheer, Natura2000/PAS en hydrologische maatregelen en de wijzigingen die mogelijk zullen volgen.

Natuurpact en Bestuursvereenkomst Grond

Op 22 januari 2014 is aan PS voorgelegd om in te stemmen met het Natuurpact en de Bestuursvereenkomst Grond die de provincie met het Rijk is overeengekomen ten aanzien van doorleveren (600 ha) en het aankopen (648 ha) van BBL-gronden. GS geven aan dat door het beschikbaar komen van extra Rijksmiddelen er een plus kan worden gezet op scenario 2 van de beleidsnota *Natuer en lanlik gebiet*.

⁵⁴ De Gedeputeerde heeft daarbij toegezegd dat het verdere natuurbeleid in april of mei 2012 in PS besproken zal worden en dat daarbij ook de EHS aan de orde zal komen, dat het college zich inspant voor een rechtvaardiger verdeelsleutel (hiermee wordt bedoeld op de commissie-Jansen) en dat de provincie er geen geld in steekt zolang het Rijk de open einden van het natuurakkoord waaronder de PAS en de verdroegingssystematiek nog niet opgelost heeft; Konsept-beslutelist fan de gearkomste fan Provinsjale Steaten op woansdei 22 febrewaris 2012: It natuerakkoart hat noch iepen einden dêr't fierder oer praat wurde moatte, bygelyks de PAS en de ferdroegingssystematyk. Salang't sokke iepen einden troch it Ryk net oplost binne, sil de provinsje dêr't gjin jild yn stekke.

⁵⁵ Brief van GS aan PS, 28 mei 2013. Onderwerp: Stand van zaken onderhandelingen natuur met het Rijk. Kenmerk: 01058812.

Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat de provincie er niet in is geslaagd om het proces van de herijking van de EHS in 2013 volledig af te ronden. Eind 2013 is de planning dat vaststelling van de herijkte EHS door PS, inclusief een wijziging van de Verordening Romte, medio 2014 zou kunnen plaatsvinden. De herijking van de EHS heeft ertoe geleid dat de ambitie voor nieuwe natuur is bijgesteld van 19.180 naar 14.060 ha. De provincie heeft prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. Besloten is om de geplande natte en droge verbindingsszones buiten de EHS-begrenzing te laten en deze ook niet meer op te nemen als zoekgebied. De realisatietermijn is verschoven naar 2027.

In het Natuurakkoord, maar ook in het *Grien manifest*, is aangegeven dat betrokken partijen meer duidelijkheid willen over de EHS-begrenzing en de gevolgen van het bijbehorende beschermingsregime. De Rekenkamer concludeert dat de provincie ten aanzien van de doorwerking van de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen veel ruimte laat aan gemeenten wanneer en hoe zij deze doorwerking regelen. Gemeenten hebben 10 jaar de tijd om een herziening van vigerende bestemmingsplannen door te voeren. Daarnaast stelt de provincie dat een provinciale EHS-aanwijzing niet leidt tot directe functiewijziging en hiermee geen basis vormt voor het indienen van planschade. Dit houdt in dat gedurende lange tijd er een discrepantie kan bestaan tussen de provinciale en gemeentelijke bestemming. Verder kent de landelijke standaard de bestemmingen 'EHS' en 'Natura2000' niet, waardoor de EHS en Natura2000-gebieden op bestemmingsplankaarten niet als zodanig zijn aangegeven. De huidige werkwijze levert volgens de Rekenkamer niet de gewenste duidelijkheid op waar betrokken partijen op hebben aangedrongen. Hierdoor bestaat het risico dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten ten onrechte geen NBwet-vergunning aanvragen en dat de provincie achteraf herstelwerkzaamheden moet uitvoeren.

Uitgaand van de herijkte EHS had de provincie op 1 januari 2013 ongeveer 85% verworven of van functie gewijzigd, maar moest ongeveer de helft nog worden ingericht. De resterende verwervingsopgave bedroeg begin 2013 nog 2.170 ha en de inrichtingsopgave 6.520 ha. De inschatting van de Rekenkamer is dat de herijking heeft geleid tot een haalbare verwervingsopgave, maar dat er nog sprake is van een forse inrichtingsopgave. Of de totale ontwikkelopgave tijdig gerealiseerd kan worden zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en van een doelmatige inzet van uitvoeringsinstrumenten. Er is een kostenraming voor de resterende ontwikkelopgave opgesteld (€ 189 miljoen) en een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie in de periode 2014–2027 kan beschikken (€ 154 miljoen). Dit betekent dat er nog een tekort is van € 35 miljoen.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie de afgelopen 2 jaar belangrijke stappen heeft genomen in het decentralisatieproces, maar dat het proces nog niet is afgerond. Vooral op het gebied van de uitvoering moet er nog het nodige gebeuren om een doorstart te kunnen maken met de realisatie van de herijkte EHS. Zoals eerder opgemerkt door de Rekenkamer ligt er voor de provincie tot 2027 nog een forse inrichtingsopgave. Om alle gronden voor 2027 te kunnen inrichten is het van belang dat benodigde gronden tijdig worden verworven en

doorgeleverd/verkocht aan de (particuliere) natuurbeheerders. Het is daarom van groot belang dat in 2014 een goede balans wordt gevonden tussen de omvang van de ontwikkelopgave, beschikbare middelen, de uitvoeringsorganisatie en de inzet van beschikbare instrumenten. Verder stelt de Rekenkamer vast dat de provincie eind 2013 nog niet beschikte over een nieuw geïntegreerd informatiemodel dat inzicht biedt in de voortgang van de EHS-realiseratie. Tevens had de provincie nog niet vastgelegd op welke wijze en welke momenten PS zullen worden geïnformeerd, naast de reguliere Planning- en Controlcyclus, over de geleverde prestaties en de realisatie van de natuurdoelen.

3

PAS en beheeropgave

PAS en beheeropgave

3.1

Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de herijking van de EHS en de hieruit voortvloeiende ontwikkelopgave. Dit hoofdstuk gaat in op de beheeropgave en meer specifiek op de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De stikstofproblematiek speelt namelijk een cruciale rol in het gevoerde natuurbeleid. In het Natuurakkoord is gesteld dat het (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS, het faunabeheer (inclusief het ganzenbeheer), functieverandering en het effectgerichte beheer onder de beheeropgave vallen. Het effectgerichte beheer, ook wel herstelbeheer genoemd, heeft betrekking op de PAS-herstelmaatregelen die in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden genomen moeten worden om de goede staat van instandhouding te bereiken. In het Natuurakkoord is aangegeven dat het Rijk vanaf 2014 jaarlijks nog € 105 miljoen zal bijdragen aan het uitvoeren van de beheeropgave. De provincies hebben toegezegd om gezamenlijk hier € 65 miljoen aan toe te voegen. Het kabinet-Rutte II heeft besloten om de Rijksbijdrage voor het beheer vanaf 2014 structureel te verhogen met € 97 miljoen en, in tegenstelling tot het Natuurakkoord, de verantwoordelijkheid voor het (agrarisch) natuurbeheer buiten de EHS te beleggen bij de provincies.⁵⁶

3.2

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Volgens de NBwet had de PAS uiterlijk in maart 2012 inwerking moeten treden. Mede door het complexe karakter van het vraagstuk, de vragen over de juridische houdbaarheid, de vele betrokken partijen en de onzekerheid over de financiering van de PAS-maatregelen zijn het Rijk en de provincies hierin niet geslaagd. Eind 2013 is de planning opnieuw bijgesteld, namelijk naar medio 2014. De ontwikkeling en de invoering van de PAS heeft dan 4 jaar in beslag genomen en ruim 2 jaar langer geduurd dan wettelijk voorgeschreven.

In veel natuurgebieden zijn de milieuomstandigheden niet optimaal voor de natuurdoelen die men hier wil realiseren. Te lage grondwaterstanden, voedselrijk oppervlakte- en grondwater en een te hoge stikstofdepositie waardoor vermeting en verzuring optreedt, zijn belangrijke oorzaken dat de flora en fauna onder druk staat. De PAS is bedoeld om het probleem van een te hoge stikstofdepositie (deels) in natuurgebieden op te lossen met als neven doel dat weer ruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteiten.

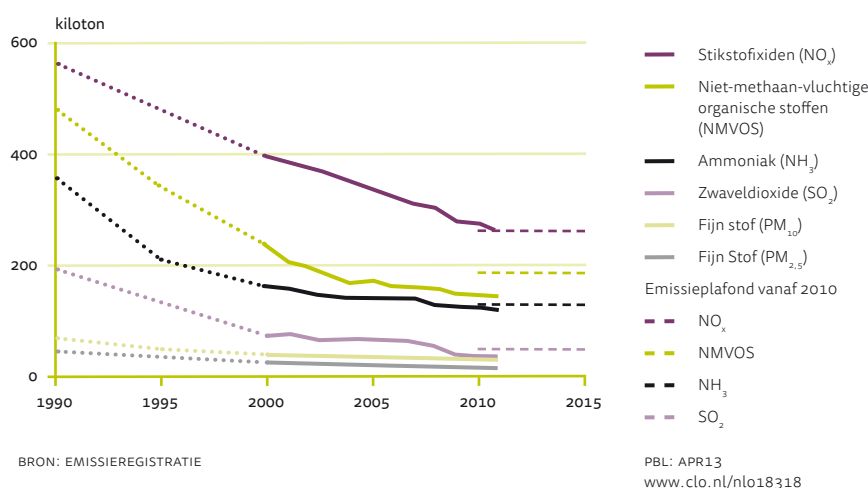
Uitstoot stikstofverbindingen

Door de sterk verhoogde uitstoot (emissie) van stikstofverbindingen in de vorige eeuw zijn de ammoniak- en stikstofoxidenconcentraties in de atmosfeer aanzienlijk toegenomen. Ammoniak is hoofdzakelijk afkomstig van (intensieve) veehouderijen,

⁵⁶ Ministerie van EZ, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag september 2013.

terwijl gemotoriseerde voertuigen en de industriële bedrijven vooral stikstof-oxiden emitteren. Het gevolg is dat ook de depositie van deze stikstofverbindingen in natuurgebieden fors is toegenomen. Hierdoor is de vegetatie in deze gebieden gewijzigd in het voordeel van de stikstofminnende soorten. Hoewel het emissiebeleid ervoor gezorgd heeft dat de laatste decennia de uitstoot van stikstofoxiden en ammoniak geleidelijk aan het afnemen is (zie figuur 3.1), is in veel natuurgebieden nog sprake van een te hoge stikstofbelasting om de natuurdoelen te realiseren.

Figuur 3.1 Emissie van luchtverontreinigende stoffen (kton/jr) in de periode 1990–2011. Daarnaast zijn de emissieplafonds voor het jaar 2010 weergegeven.⁵⁷



Wet Ammoniak en Veehouderij (Wav)

Naast het emissiebeleid, dat vooral gericht is op nemen van generieke, bron-gerichte maatregelen, voert Nederland ook een gebiedsgericht beleid, ook wel depositiebeleid genoemd. De stikstofdepositie in kwetsbare natuurgebieden is namelijk niet overal even hoog, maar hangt voor een deel samen met de omvang van lokale emissies. In agrarische gebieden zijn het vooral de (intensieve) veehouderijen nabij natuurgebieden die verantwoordelijk kunnen zijn voor piekbelastingen in de ammoniakdepositie. Om deze lokale ammoniakbelasting beter te reguleren is beleid ontwikkeld voor (intensieve) veehouderijen in en nabij de zogenoemde ‘voor verzuring gevoelige’ gebieden. Dit heeft in 1987 geleid tot de ‘Richtlijn Ammoniak en Veehouderij’ die later is omgezet in de Wet Ammoniak en Veehouderij van 2002 (Wav). De Wav bevat algemene regels voor het reguleren van de uitbreiding van bestaande en de vestiging van nieuwe veebedrijven in en nabij ‘zeer kwetsbare natuurgebieden’.

Natuurbeschermingswet (NBwet)

Met de intrede van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en het Natura2000-beleid heeft het depositiebeleid in Nederland een andere wending genomen. Na de implementatie van voornoemde richtlijnen in de NBwet in december 2004 ontstond een juridische noodzaak om voor de stikstofgevoelige Natura2000-

⁵⁷ <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0183-Verzuring>.

gebieden te beoordelen of stikstofemitterende activiteiten al dan niet een significant negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelen. In 2007 heeft dit geleid tot het *Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000*.⁵⁸ Naast een toetsing in het kader van de Wav moest bij nieuwbouw of uitbreiding van bestaande veebedrijven nu ook een toetsing plaatsvinden op basis van de NBwet.

In maart 2008 oordeelde de Raad van State echter dat het NBwet-toetsingskader onvoldoende zekerheid bood voor het behalen van de instandhoudingsdoelen en teveel gericht was op het mogelijk maken van nieuwe economische activiteiten. Verschillende NBwet-vergunningen die waren afgegeven, voor bijvoorbeeld uitbreiding van agrarische bedrijven, werden bij de Raad van State met succes aangevochten. Bovendien bestond er onduidelijkheid over wie bevoegd gezag was voor de Natura2000-gebieden, het voormalige ministerie van LNV of de provincie.⁵⁹ Hierdoor dreigde een stagnatie in het verlenen van NB-wetvergunningen voor nieuwe economische activiteiten rondom Natura2000-gebieden. Om uit deze impasse te komen is besloten om het emissie- en depositiebeleid voor stikstof te herzien.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

De minister van het voormalige ministerie van LNV heeft opeenvolgend twee commissies ingesteld, namelijk de (Taskforce) Trojan⁶⁰ en de commissie Huys⁶¹, met het verzoek met een advies te komen voor het oplossen van bovengenoemd probleem. De aanbevelingen van deze commissies zijn mede het vertrekpunt geweest voor een nieuw stikstofbeleid. Als eerste stap is in maart 2010 via de Crisis- en herstellwet een voorziening opgenomen in de NBwet van 1998 die opdracht geeft tot het opstellen van een programma stikstof. Gesteld is dat dit programma uiterlijk, in maart 2012 moet zijn vastgesteld. Vervolgens is in juni 2010 in de Tweede Kamer het 'Voorlopig Programma Aanpak Stikstof' (VPAS) vastgesteld als interimbeleid tot de inwerkingtreding van de definitieve PAS.⁶²

De Rekenkamer stelt vast dat Rijk en provincies er niet in zijn geslaagd om voor maart 2012 de PAS inwerking te laten treden. Het toetsen van de juridische houdbaarheid van de PAS en het uitvoeren van het besluit om alle voorgenomen PAS-maatregelen juridisch te verankeren hebben veel extra tijd gevergd. Hierdoor moest de planning verschillende malen worden bijgesteld. De planning medio 2013 was dat inwerkingtreding uiterlijk 1 januari 2014 zou kunnen plaatsvinden, maar in oktober 2013 is opnieuw besloten tot uitstel, nu naar medio 2014.⁶³ Dit houdt in dat de ontwikkeling en de invoering van de PAS meer dan 4 jaar in beslag heeft genomen en ruim 2 jaar langer heeft geduurd dan wettelijk voorgeschreven.

⁵⁸ Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aanbiedingsbrief 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000', kenmerk DN.2007/1346, Den Haag 22 mei 2007.

⁵⁹ Antwoord op vragen aan de provincie Drenthe, Assen 18 september 2013.

⁶⁰ Commissie Trojan, *Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000*, 20 juni 2008, in opdracht van de Minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, Den Haag 20 juni 2008.

⁶¹ Commissie Huys, *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, perspectief voor een programmatische aanpak*, in opdracht van het ministerie van LNV, Den Haag 19 juni 2009.

⁶² Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Voorlopig Programma Stikstof*, Den Haag juli 2010.

⁶³ Ministerie van Economische zaken, Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Voorgang Programmatische Aanpak', Den Haag 30 oktober 2013.

Vergunningverlening provincie Fryslân

De provincie Fryslân heeft, totdat de PAS definitief inwerking treedt, geen eigen interim-beleid vastgesteld om de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te reguleren. De provincie stelt dat de NBwet-vergunningverlening ten aanzien van de uitbreiding van veebedrijven op hoofdlijnen bevredigend verloopt en dat er geen sprake is van stagnatie. Tot 2013 heeft de provincie ruim 100 NBwet-vergunningen afgegeven. De Rekenkamer constateert dat er wel sprake is van een ander belangrijk probleem, namelijk dat veel veebedrijven hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen. Een voorlopige inschatting is dat het om 250–400 agrarische bedrijven gaat.

De nationale wet- en regelgeving die van kracht is om de uitstoot van stikstofverbindingen te reguleren, is voor een belangrijk deel gebaseerd op EU-verordeningen en richtlijnen. In Nederland wordt de ammoniakemissie vanuit stallen gereguleerd binnen de Wet Milieubeheer (Besluit Huisvesting). Thans maakt deze toetsing deel uit van de omgevingsvergunning. Gemeenten verlenen deze vergunningen. Deze paragraaf gaat alleen in op de vergunningverlening in het kader van het depositiebeleid, zoals dat in de provincie Fryslân wordt gevoerd.

Wet Ammoniak en Veehouderij (Wav)

Bij de uitvoering van de Wav spelen zowel provincie als gemeenten een rol. PS zijn bevoegd gezag voor het aanwijzen van natuurgebieden die gevoelig zijn voor een te hoge stikstofdepositie, de zogenoemde *zeer kwetsbare gebieden*. Alleen gebieden binnen de EHS komen in aanmerking voor het predicaat *zeer kwetsbaar*. Alle stikstofgevoelige Natura2000-gebieden binnen de EHS dienen zonder meer te worden aangewezen als zeer kwetsbaar. De vigerende Wav-kaart is op 7 september 2008 vastgesteld door PS van Fryslân en via de website van de provincie beschikbaar gesteld aan derden, waaronder gemeenten.⁶⁴ De provincie heeft de Wav-kaart, met eventuele aanvullende bepalingen, niet opgenomen in de Verordening Romte. Een vergunningplicht in het kader van de Wav betreft veehouderijen die zich in de zeer kwetsbare gebieden bevinden of in een zone van 250 m daaromheen. Gemeenten zijn in dit geval het bevoegde gezag en gaan bij hun toetsing uit van de provinciale Wav-kaart. Beperkte uitbreiding van bestaande bedrijven is mogelijk mits de ammoniakemissie niet toeneemt. Het voornemen is dat bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet de Wav komt te vervallen. Het is dan aan provincies en gemeenten om te bepalen of zij, naast het stikstofbeleid in het kader van de NBwet, aanvullend nog een ammoniakbeleid willen voeren voor natuurgebieden die niet onder het NBwet-regime vallen.

Natuurbeschermingswet (NBwet)

In afwijking van de Wav richt de NBwet zich uitsluitend op de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. Een ander verschil is dat de NBwet niet alleen gericht is op veebedrijven, maar op alle economische activiteiten die een significant effect kunnen hebben op de stikstofdepositie. Ook is geen sprake van een duidelijke begrenzing van de werkingssfeer van de NBwet. Afhankelijk van de activiteit en lokale omstandigheden kan de invloedssfeer van een emissiebron namelijk klein of groot zijn. De invloedssfeer van de stikstofuitstoot van een nieuwe energiecentrale is bijvoorbeeld aanmerkelijk groter dan die van een kleinschalige uitbreiding van een veebedrijf. Dit betekent dat

⁶⁴ <http://www.fryslan.nl/3190/ammoniakkaart-zeer-kwetsbare-gebieden-wav>

bij elke nieuwe activiteit of project een individuele toetsing moet plaatsvinden of er significant effect is op de stikstofdepositie in nabijgelegen Natura2000-gebieden. De provincie Fryslân voert, totdat de PAS definitief inwerking treedt, geen eigen interimbeleid ten aanzien van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden in samenhang met het verlenen van NBwet-vergunningen. In tabel 3.1 zijn de 11 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de provincie Fryslân vermeld die te maken hebben met een te hoge stikstofbelasting. In de meeste gebieden was in 2012 de depositie aanzienlijk hoger dan de kritische depositiewaarde (kdw) van het meest stikstofgevoelige habitatype. Voor deze gebieden is het van belang dat de depositie niet verder toeneemt door nieuwe economische activiteiten. Bij het verlenen van NBwet-vergunningen aan veebedrijven in de omgeving van deze gebieden baseert de provincie zich op de volgende algemene uitgangspunten:

- uitbreiding van veebedrijven is alleen toegestaan als dit niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Habitatrictlijn-gebieden ten opzichte van de referentiedatum van 7 december 2004. Voor stikstofgevoelige Vogelrichtlijn-gebieden geldt mogelijk een eerdere datum als deze gebieden eerder zijn aangewezen dan december 2004 (zie tabel 3.1). Hierbij wordt uitgegaan van de vergunde ammoniakemissie in het kader van de Wet Milieubeheer of soms nog de Hinderwet
- veranderingen in de stikstofdepositie die het gevolg zijn van de voorgenomen activiteit dienen door de vergunningaanvrager berekend te worden met het Aagro-Stacks rekenmodel. De provincie toetst of de berekeningen correct zijn uitgevoerd⁶⁵
- bedrijven die willen uitbreiden of nieuwbouwbedrijven waardoor de toename in de stikstofdepositie 1 mol/ha/jr of meer bedraagt, krijgen alleen vergunning als zij zelf voor saldering kunnen zorgen. Hierbij kan het gaan om interne saldering binnen het bedrijf door het nemen van emissiebeperkende maatregelen of externe saldering met andere bedrijven.

Tabel 3.1 De stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de provincie Fryslân. Voor deze gebieden is aangegeven welke referentiedatum van toepassing is in het kader van de NBwet-vergunningverlening, wat de meest kritische depositiewaarde (kdw) is en hoe hoog de stikstofdepositie was in 2012.

Naam Natura2000-gebied	Referentiedatum	Meest kritische depositiewaarde (mol N/ha/jr)	Stikstofdepositie in 2012 (mol N/ha/jr)
1 Duinen Vlieland*	24 maart 2000	714	?
2 Duinen Terschelling	24 maart 2000	714	1.150
3 Duinen Ameland	24 maart 2000	714	1.340
4 Duinen Schiermonnikoog	24 maart 2000	714	1.475
5 Alde Feanen	10 juni 1994	714	1.200
6 Bakkeveense Duinen	7 december 2004	714	1.625
7 Drents-Friese Wold (deels)	24 maart 2000	429	1.575
8 Fochteloerveen (deels)	30 november 1998	500	1.300
9 Rottige Meenthe en Brandemeer	7 december 2004	714	1.175
10 Van Oordt's Mersken	24 maart 2000	714	1.300
11 Wijnjeterperschar	7 december 2004	714	1.475

*De Duinen van Vlieland zijn stikstofgevoelig maar er zijn geen veehouderijen op het eiland.

⁶⁵ De provincie gaat uit van hele molen stikstof. Als de berekening uitkomt om minder dan 0,5 mol dan is de bijdrage 0. Voor de stikstofdepositie wordt de eenheid 40 mol gebruikt. Een depositie van 1 mol N komt overeen met 14 gram stikstof.

De ChristenUnie heeft in juni 2012 bij motie verzocht te onderzoeken of het niet alsnog gewenst zou zijn om een interimbeleid op te stellen voor het gevoerde vergunningenbeleid. De achterliggende reden hiervan was dat verschillende Statenfracties in de veronderstelling verkeerden dat veebedrijven nabij Natura2000-gebieden niet meer konden uitbreiden door een stagnatie in de Nbwet-vergunningverlening. In opdracht van GS is vervolgens door een extern bureau een onderzoek uitgevoerd naar de voor- en nadelen van een voorlopige stikstofverordening, inclusief het invoeren van een salderings- of depositiebank, tot het in werking treden van de definitieve PAS.

In het onderzoek is geconcludeerd dat de wijze waarop de NBwet-vergunningverlening in de provincie Fryslân verloopt, op hoofdlijnen bevredigend is en dat er geen sprake is van stagnatie. In de periode tot 2013 heeft de provincie namelijk ruim 100 NBwet-vergunningen afgegeven. Geadviseerd is om geen stikstofverordening en een depositiebank op te zetten, gelet op het vele werk en hoge kosten, de geringe toegevoegde waarde en het feit dat de PAS in 2014 in werking zal treden. Wel is geadviseerd, om vooruitlopend op de PAS, alvast een aantal acties in gang te zetten. Het betreft onder andere het in beeld brengen van bedrijven die een aanzienlijke bijdrage leveren aan de depositie in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden (piekbelasters), het instellen van een depositieplafond tot waar saldering mag plaatsvinden en het opzetten van een Bestand Veehouderij Bedrijven (BVB) met historische en actuele vergunninggegevens over de toegestane ammoniakemissie.⁶⁶ GS hebben in mei 2013 PS geïnformeerd over het uitgevoerde onderzoek en ontraden om een provinciale stikstofverordening op te zetten.⁶⁷

De Rekenkamer constateert dat niet zozeer een stagnatie in de vergunningverlening een groot probleem is, als wel dat veel bedrijven hebben uitgebreid zonder te beschikken over een NBwet-vergunning. In het bovengenoemde onderzoek is namelijk opgemerkt dat naar schatting 250–400 veebedrijven ten onrechte geen vergunning hebben aangevraagd, de zogenoemde interim-uitbreiders.⁶⁸ Gesteld is dat deze interim-uitbreiders alsnog een vergunning zouden moeten aanvragen om rechtsongelijkheid te voorkomen. De Rekenkamer merkt op dat deze bedrijven van gemeenten wel een bouwvergunning en een vergunning in het kader van de Wet Milieubeheer hebben ontvangen om hun bedrijf uit te breiden. Dit betekent dat zij door gemeenten en/of provincie er onvoldoende op zijn geattendeerd om eveneens een NBwet-vergunning aan te vragen. Als dit laatste wel het geval is dan heeft de provincie hierop niet of onvoldoende gehandhaafd. Het gevolg is dat er nu reparatiebeleid nodig is om de situatie van rechtsongelijkheid en gedogen ongedaan te maken.

⁶⁶ Meeuwissen Advies Nijmegen, advies over een mogelijke invoering van een provinciale stikstofverordening in de provincie Fryslân, Nijmegen 7 januari 2013.

⁶⁷ Brief van GS aan PS van Fryslân, onderwerp: aanbieding rapport *Advies over een mogelijke invoering van een provinciale stikstofverordening in de provincie Fryslân*, Leeuwarden 23 april 2013.

⁶⁸ Meeuwissen Advies Nijmegen, advies over een mogelijke invoering van een provinciale stikstofverordening in de provincie Fryslân, Nijmegen 7 januari 2013, paragraaf 2.7.

De provincie heeft voor 9 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden PAS-herstelmaatregelen met een kostenraming ingediend bij het ministerie van EZ voor opname in de landelijke PAS. De totale kosten van deze maatregelen zijn voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar geraamd op € 16,8 miljoen. In oktober 2013 moesten in de concept Natura2000-beheerplannen de goedgekeurde PAS-maatregelen en de toegekende ontwikkelingsruimte nog worden opgenomen. Voor de Friese stikstofgevoelige Natura2000-gebieden is de verwachting dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten te voldoen.

Hoewel generieke, brongerichte maatregelen hebben gezorgd voor een afname van de uitstoot van stikstofverbindingen (zie figuur 3.1) is dit onvoldoende om de komende decennia in alle stikstofgevoelige Natura2000-gebieden zicht te krijgen op een goede staat van instandhouding. Vandaar dat besloten is tot aanvullende herstelmaatregelen, de zogenoemde PAS-herstelmaatregelen. De kwaliteit van stikstofgevoelige habitats wordt namelijk niet alleen bepaald door de stikstofdepositie, maar ook door de aanwezige stikstofgehalten in de bodem, het gevoerde beheer en hydrologische omstandigheden (zie intermezzo 3.1⁶⁹). Dit houdt in dat ook maatregelen in het gebied zelf een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan de gewenste kwaliteitsverbetering. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om maatregelen zoals plaggen, afvoeren bovengrond, baggeren, (extra) maaien, (extra) begrazen, branden, strooisel verwijderen, hakhoutbeheer en dunnen, bekalken en herstel van het natuurlijk verloop van beken en riviertjes.⁷⁰

Intermezzo 3.1 De rol van de kritische depositiewaarde (kdw)

Dat de natuurkwaliteit in natuurgebieden niet optimaal is, kan meerdere oorzaken hebben. Veel voorkomende oorzaken zijn te lage grondwaterstanden, een matige kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater, een ontoereikend beheer en een te hoge stikstofdepositie waardoor vermesting en verzuring van de bodem optreedt. Plantensoorten die gevoelig zijn voor hoge stikstofgehalten in de bodem zullen hierdoor verdwijnen en plaats maken voor stikstofminnende soorten, zoals brandnetels en bramen. Naast het verminderen van de stikstofdepositie kan in verscheidene gebieden de kwaliteit tevens toenemen door een optimaler beheer en het verbeteren van de hydrologische omstandigheden. De kans op negatieve effecten op de flora en fauna door een te hoge stikstofdepositie neemt toe naarmate de overschrijding van de kdw hoger wordt. De effecten zullen eerder optreden in het geval ook andere factoren, zoals de hydrologische omstandigheden, niet optimaal zijn.

Het behalen van de kdw is daarom geen doel op zich. Het doel van het Natura2000-beleid is namelijk gericht op het behoud en/of het herstel van soorten en habitats en zoals hierboven aangegeven dragen verschillende factoren hieraan bij. De kdw is in dit verband wel een belangrijke indicator die inzicht geeft in de mate waarin een te hoge

⁶⁹ Intermezzo 3.1 is gebaseerd op een rapport van de Universiteit van Maastricht en Alterra, *Stikstofdepositie en Natura 2000. Een rechtsvergelijkend onderzoek*, Maastricht 6 mei 2011.

⁷⁰ Alterra en Programmadirectie Natura2000 Ministerie EL&I, *Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats* (versie november 2012).

stikstofdepositie mede een oorzaak kan zijn dat de natuurkwaliteit niet optimaal is. De PAS-herstelmaatregelen bestaan voor een deel uit mitigerende maatregelen, zoals plaggen en maaien, om de negatieve effecten van een langdurige te hoge stikstofbelasting (ten dele) ongedaan te maken. Deze maatregelen zullen frequenter en gedurende een langere periode moeten worden uitgevoerd als de mate van overschrijding van de kdw op een te hoog niveau blijft. Ze krijgen daarmee een structureel karakter met als gevolg een stijging van de beheerkosten. Voor het bereiken van een gunstige ecologische kwaliteit - en het verminderen van de beheerkosten - is het dus van belang dat de depositie daalt tot een niveau dat niet ver afwijkt van de kdw.

De provincie Fryslân heeft voor 9 Natura2000-gebieden PAS/Natura2000-maatregelen opgesteld die voor 15 mei 2013 zijn ingediend bij het ministerie van EZ voor opname in de landelijke PAS. Voor het Fochteloërveen en het Drents-Friese Wold zijn de maatregelen ingediend door de provincie Drenthe. Door opname in de PAS worden deze maatregelen juridisch verankerd en geldt voor deze maatregelen een uitvoeringsplicht. De maatregelen dienen tevens te worden opgenomen in het betreffende Natura2000-beheerplan. Tabel 3.2 geeft een overzicht van een voorlopige kostenraming van de PAS/Natura2000-maatregelen per gebied voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar.⁷¹ Voor alle gebieden tezamen komt deze raming uit op € 16,8 miljoen. Het uitgangspunt is dat in de eerste beheerplanperiode in ieder geval voldoende maatregelen worden genomen om verdere achteruitgang van de flora en fauna te voorkomen. In de volgende twee beheerplanperiodes dient er zicht te zijn op verbetering en het behalen van de goede staat van instandhouding.

Tabel 3.2 Voor 9 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de provincie Fryslân is een voorlopige kostenraming van de PAS/Natura2000-maatregelen opgesteld voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar en voor 3 beheerplanperiodes, totaal 18 jaar. Pas na goedkeuring van de PAS/Natura2000-herstelmaatregelen en opname in de beheerplannen kan de raming definitief worden gemaakt. Bedragen zijn een veelvoud van € 1.000,-.

Naam Natura2000-gebied	Kostenraming PAS/Natura2000-maatregelen eerste beheerplanperiode	Kostenraming PAS/Natura2000-maatregelen voor 3 beheerplanperiodes
Alde Feanen	1.600	4.135
Bakkeveense duinen	529	549
Schiermonnikoog	1.839	4.186
Van Oordt's Mersken	867	1.416
Wijnjeterper schar	6.358	8.948
Ameland	966	978
Terschelling	1.936	1.936
Vlieland	483	483
Rottige Meenthe e. a.	1.096	3.630
Totaal	16.770	30.987

⁷¹ De kostenraming is aangeleverd door de provincie. De provincie heeft in deze kostenraming onderscheid gemaakt tussen PAS en overige Natura2000-maatregelen. In de praktijk is volgens de provincie dit onderscheid lastig te maken. Als de kosten van de overige Natura2000-maatregelen worden meegenomen komt de kostenraming voor de eerste beheerplanperiode uit op ongeveer € 22,4 miljoen.

De Rekenkamer constateert dat het uitvoeren en vaststellen van de PAS-analyses veel tijd heeft gekost, mede door de noodzaak tot juridische verankering van de maatregelen. Voor veel Natura2000-gebieden heeft het beheerplanproces hierdoor aanzienlijke vertraging opgelopen. Eind 2013 moest opname van de goedgekeurde PAS-herstelmaatregelen in de meeste concept-beheerplannen nog plaatsvinden en moesten gebiedsgroepen nog op de hoogte worden gesteld van de omvang en de kosten van de PAS/Natura2000-maatregelen. Het gevolg is dat de meeste beheerplannen pas in de loop van 2014 kunnen worden vastgesteld, waardoor het eveneens lang duurt voordat maatregelen in uitvoering worden genomen om de natuurkwaliteit te verbeteren.

Door het nemen van emissiebeperkende en herstelmaatregelen ontstaat er ruimte voor nieuwe economische activiteiten, de zogenoemde ontwikkelingsruimte. Het landelijke voorstel is, vanuit praktische overwegingen, dat er geen NBwet-vergunningplicht komt voor lokale activiteiten en projecten die minder dan 1 mol/ha/jr bijdragen aan de stikstofdepositie. Wel dient er voor deze activiteiten en projecten een reservering van de beschikbare ontwikkelingsruimte te komen. Doordat de ontwikkelingsruimte maar één keer te vergeven is, is een registratie van verbruikte, gereserveerde en nog beschikbare ontwikkelingsruimte voor Natura2000-gebieden die het betreft onontkoombaar. De wettelijke eis is dat minimaal 10% van de ontwikkelingsruimte beschikbaar blijft voor het tweede helft van de beheerplanperiode.⁷²

In het onderzoek dat de provincie Fryslân heeft laten uitvoeren over de voor- en nadelen van de invoering van een tijdelijke stikstofverordening is tevens ingegaan op de ontwikkelingsruimte die na het invoeren van de PAS beschikbaar komt.⁷³ Voor de Friese stikstofgevoelige Natura2000-gebieden is een voorlopige inschatting gemaakt van de beschikbare ontwikkelingsruimte. Daarnaast is een indicatieve berekening gemaakt van de ontwikkelingsbehoefte (zie tabel 3.3). Gesteld is dat er bij alle gebieden naar verwachting voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar zal zijn om aan de ontwikkelingsbehoefte te voldoen.

⁷² Natuurbeschermingswet van 1998, artikel 19km, lid 2.

⁷³ Meeuwissen Advies Nijmegen, Advies over een mogelijke invoering van een provinciale stikstofverordening in de provincie Fryslân, Nijmegen 7 januari 2013, hoofdstuk 4.

Tabel 3.3 Voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden is de meest kritische depositiewaarde vermeld, de berekende stikstofdepositie voor het jaar 2012 en de geraamde depositie in 2013. Daarnaast is een voorlopige indicatie gegeven van de beschikbare ontwikkelingsruimte en de ontwikkelingsbehoefte. De definitieve waarden komen naar verwachting medio 2014 beschikbaar.

Naam Natura2000-gebied	Meest kritische depositiewaarde (mol N/ha/jr)	Depositie in 2012 (mol N/ha/jr)	Depositie in 2030 (mol N/ha/jr)	Ontwikkelingsruimte 2013-2030 (mol N/ha/jr)	Ontwikkelingsbehoefte 2013-2030 (mol N/ha/jr)
1 Duinen Vlieland*	714	?	?	?	?
2 Duinen Terschelling	714	1.150	1.070	35	25
3 Duinen Ameland	714	1.340	1.100	47	31
4 Duinen Schiermonnikoog	714	1.475	1.200	55	33
5 Alde Feanen	714	1.200	1.080	92	60
6 Bakkeveense Duinen	714	1.625	1.400	152	92
7 Drents-Friese Wold (deels)	429	1.575	1.400	144	86
8 Fochteloerveen (deels)	500	1.300	1.140	103	64
9 Rottige Meenthe en Brandemeer	714	1.175	1.050	85	51
10 Van Oordt's Mersken	714	1.300	1.150	108	71
11 Wijnjeterperschar	714	1.475	1.300	124	75

* Op Vlieland zijn geen veebedrijven aanwezig. Vandaar dat voor Vlieland geen berekening is gemaakt van de ontwikkelingsruimte.

Uit voorlopige depositieberekeningen blijkt dat de stikstofdepositie in 2030 naar verwachting in alle gebieden nog aanmerkelijk hoger zal zijn dan de meest kritische depositiewaarde. De Rekenkamer constateert dat in 2030 het probleem van een te hoge stikstofdepositie niet zal zijn opgelost. Dit houdt in dat na 2030 opnieuw PAS-herstelmaatregelen zullen moeten worden uitgevoerd om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Daarmee krijgen deze maatregelen een structureel karakter en maken ze deel uit van het reguliere beheer.

Bij het toedelen van de ontwikkelingsruimte is als kanttekening geplaatst dat een zorgvuldige verdeling een vereiste is om aan de ontwikkelingsbehoefte te kunnen voldoen. Als voorbeeld is de ontwikkelingsbehoefte rondom het Natura2000-gebied de Alde Feanen in beeld gebracht. In tabel 3.4 is voor verschillende zones rondom het natuurgebied het aantal aanwezige veebedrijven vermeld. Het betreft alleen de grotere bedrijven met meer dan 60 koeien, de zogenoemde volwaardige bedrijven, waarvan verondersteld is dat deze in toekomst mogelijk willen uitbreiden. Uit de depositieberekeningen blijkt dat als uitbreiding van bedrijven binnen de zone van 250 m op basis van saldering wordt toegestaan, deze een onevenredig groot beslag zullen leggen op de beschikbare ontwikkelingsruimte. Door bedrijven binnen deze zone uit te sluiten, zijn ontwikkelingsruimte en ontwikkelingsbehoefte redelijk met elkaar in evenwicht.

Tabel 3.4 Voor het stikstofgevoelige Natura2000-gebied 'Alde Feanen' is het aantal volwaardige veebedrijven in een aantal zones rondom het gebied in beeld gebracht. Voor deze bedrijven is een inschatting gemaakt van het aantal bedrijfsuitbreidingen en het effect hiervan op de stikstofdepositie in de 'Alde Feanen'. Vervolgens is berekend hoeveel ontwikkelingsruimte hiermee wordt verbruikt.

	0-250 (m)	250-750 (m)	750-1.500 (m)	1.500-6.000 (m)	Totaal
Aantal volwaardige bedrijven	8	14	35	184	241
Raming aantal uitbreidingen per jaar	0,4	0,7	1,8	9,2	
Raming aantal mol N per uitbreiding	50,0	2,5	0,8	0,1	
Bijbehorend verbruik ontwikkelingsruimte per jaar (mol N)	20,0	1,8	1,3	0,9	24,0
Bijbehorend verbruik ontwikkelingsruimte periode 2013-2030 (mol N)	360,0	31,5	23,6	16,6	431,7

In antwoord op vragen van PS hebben GS aangegeven dat zij, vooruitlopend op andere provincies, opdracht hebben gegeven tot het opstellen van een stikstofverordening waarin onder andere de toedeling van de ontwikkelingsruimte zal worden geregeld.⁷⁴ De Rekenkamer constateert dat de provincie eind 2013 nog niet beschikte over een concept verordening.

3.5

Financiering beheeropgave, inclusief PAS

Vanaf 2014 heeft de provincie Fryslân voor de uitvoering van de beheeropgave jaarlijks € 32 miljoen beschikbaar, waarvan € 3,2 miljoen toegeedeeld is aan de PAS/Natura2000-herstelmaatregelen. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar is er dan totaal € 19,2 miljoen beschikbaar voor het uitvoeren van deze maatregelen. De Rekenkamer stelt vast dat er voor geraamde uitvoeringskosten (€ 16,8 miljoen) voldoende PAS-middelen beschikbaar zijn. De inzet van de provincie is om de kosten die verbonden zijn aan de beheeropgave met 30% terug te brengen, maar het geplande onderzoek waaruit blijkt dat dit verantwoord is moest eind 2013 nog worden uitgevoerd.

De beheeropgave, zoals gedefinieerd in het Natuurakkoord, heeft betrekking op het reguliere natuurbeheer binnen de EHS, de PAS-herstelmaatregelen, het faunabeheer en functiewijziging van landbouwgronden tot natuur. In afwijking van het Natuurakkoord heeft het kabinet-Rutte II besloten om het (agrarisch) natuurbeheer buiten de EHS weer onder te brengen bij de provincies, nadat is gebleken dat het niet mogelijk was om dit onderdeel te financieren vanuit pijler 1 van het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid. Het komt erop neer dat Europese middelen voor het (agrarisch) natuurbeheer opnieuw ter beschikking zullen komen via pijler 2 van het Europese landbouwbeleid.

⁷⁴ Provincie Fryslân, brief aan PS met als onderwerp 'Beantwoording schriftelijke vragen over de Programmatische Aanpak Stikstof', Leeuwarden 5 juni 2013.

De Rekenkamer heeft een overzicht opgesteld van de financiële middelen waarover de provincie na 2014 naar verwachting kan beschikken voor de uitvoering van de beheeropgave. De Rijksmiddelen zullen opgenomen worden in het Provinciefonds waarbij het de provincie vrij staat hoe zij deze middelen wil verdelen over de verschillende onderdelen van het natuurbeheer. Het overzicht, zoals opgenomen in tabel 3.5, is gebaseerd op de middelen die het Rijk vanaf 2014 jaarlijks beschikbaar stelt en de eigen bijdrage van de provincie Fryslân. De Rijksbijdrage is gebaseerd op de verdeling die de commissie-Jansen 1 en 2 heeft aangebracht over de provincies en de verschillende onderdelen van de beheeropgave (zie bijlage 4).⁷⁵ Hieronder zijn de verschillende onderdelen van de beheeropgave kort toegelicht.

- Onder natuurbeheer vallen de beheersubsidies die in het kader van Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) worden verstrekt aan de TBO's, inclusief SBB, en particuliere natuurbeheerders. Het betreft zowel het natuurbeheer binnen als buiten de EHS en het specifieke beheer voor beschermde soorten. Ook de uitvoeringskosten van de SNL-regeling en de monitoring vallen hieronder.
- De PAS-herstelmaatregelen zijn bedoeld om de milieucondities in Natura2000-gebieden zodanig te verbeteren dat er zicht komt op een goede staat van instandhouding. De kosten die verbonden zijn aan de uitvoering van de PAS en monitoring vallen eveneens hieronder. De bijdrage van het ministerie van I&M, die betrekking heeft op het herstel van hydrologie, is eveneens bedoeld om de milieucondities te verbeteren.
- Het faunabeheer betreft het vergoeden van schade aan landbouwgewassen veroorzaakt door wild, inclusief de uitvoeringskosten. Ook het ganzenbeheer valt hieronder.
- Onder het agrarisch natuurbeheer valt zowel het agrarisch natuurbeheer van landbouwgronden binnen als buiten de EHS. De inzet is dat de toegekende Rijksbijdrage wordt ingezet als EU-cofinanciering en dat het bedrag nog wordt verdubbeld als bekend is hoeveel EU-middelen vanuit pijler 2 van het GLB beschikbaar komen.
- Het Rijk heeft aanvullend nog middelen beschikbaar gesteld voor de overdracht van de gedecentraliseerde taken en de uitvoering van de nieuwe Natuurwet.
- Met het Natuurakkoord is een flink aantal Rijkstaken vervallen, waaronder nationale parken en landschappen. De provincie heeft besloten om zelf middelen beschikbaar te stellen voor een aantal nationale parken en landschappen.

⁷⁵ In verband met Rijksbezuinigingen is besloten voor de jaren 2014 en 2015 100 miljoen minder beschikbaar te stellen, maar in de twee jaren daarna dit zal worden gecompenseerd door 100 miljoen extra uit te keren.

Tabel 3.5 Overzicht van de financiële middelen waarover de provincie Fryslân vanaf 2014 naar verwachting jaarlijks kan beschikken voor de uitvoering van de beheeropgave, inclusief PAS. In het overzicht is onderscheid gemaakt in de Rijksbijdrage (commissie-Jansen 1 en 2) en de eigen bijdrage. Bedragen betreffen een veelvoud van 1 miljoen euro.

	Jansen 1	Jansen 2	Eigen bijdrage	Totaal
Regulier natuurbeheer	5,40	1,33	7,00	13,73
PAS-herstelmaatregelen	0,75	2,47	–	3,22
Hydrologie I&M	–	0,43	–	0,43
Faunabeheer incl ganzenbeheer	5,60	1,57	–	7,17
Agrarisch natuurbeheer incl. weidevogelbeheer	–	7,00	0,30	7,30
Uitvoering Natuurwet	–	0,52	–	0,52
Nationale parken en landschappen	–	–	0,30	0,30
Totaal	11,75	13,32	7,60	32,67

Uit het overzicht blijkt dat de provincie Fryslân voor de uitvoering van de beheeropgave jaarlijks kan beschikken over ruim € 32 miljoen. Hiervan is jaarlijks ongeveer € 3,2 miljoen toebedeeld aan de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar komt dit neer op € 19,2 miljoen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.4 zijn de totale kosten van de PAS-herstelmaatregelen voorlopig geraamd op € 16,8 miljoen. Dit houdt dat de provincie over voldoende middelen kan beschikken om deze maatregelen uit te voeren. Verder merkt de Rekenkamer op dat uit de toedeling van middelen over de verschillende onderdelen van de beheeropgave blijkt dat ongeveer de helft van de middelen naar het faunabeheer en het agrarisch natuurbeheer gaat.

De inzet van de provincie is om de kosten die verbonden zijn aan het reguliere natuurbeheer met 30% terug te brengen. De provincie merkt hierover op dat dit alleen mogelijk is als bestaande natuurgebieden binnen de EHS worden afgerond en voldoende herstelmaatregelen worden opgenomen. De Rekenkamer stelt vast dat het onderzoek naar een mogelijke kostenbesparing van het reguliere natuurbeheer eind 2013 nog moest plaatsvinden. Verder vindt de Rekenkamer het opvallend dat in de Natura2000-beheerplannen geen integrale analyse, waarbij de kosten van het reguliere beheer en de PAS-maatregelen in samenhang zijn bekeken, heeft plaatsgevonden (zie ook hoofdstuk 4). Juist in deze beheerplannen zou volgens de Rekenkamer een analyse van het reguliere beheer op zijn plaats zijn, en zou een onderbouwing kunnen worden gegeven waaruit blijkt of de beheerkosten de komende periode zullen afnemen of wellicht toenemen.

3.6

Informereren en besluitvorming PS

PS zijn vooral geïnformeerd over de PAS naar aanleiding van een aangenomen motie van de ChristenUnie, waarin is verzocht om onderzoek te laten uitvoeren naar de NBwet-vergunningverlening in het kader van de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. Bij het aanbieden van de uitkomsten van dit onderzoek aan PS

zijn de statenleden zijdelings geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de invoering van de PAS. De ChristenUnie heeft als vervolg opnieuw vragen gesteld over de PAS. GS hebben toegezegd na de zomer van 2013 een informatieve bijeenkomst te organiseren voor PS. Eind 2013 is de planning dat de provincie in het voorjaar van 2014 een besluit zal moeten nemen of zij al dan niet akkoord gaat met de PAS.

Voorafgaand aan de behandeling van de *Nota Natuer en Lanlik Gebiet* hebben GS op 12 juni 2013 aanvullende informatie aan PS verstrekt over het voornemen van het kabinet-Rutte II om voor het jaar 2013 € 200 miljoen extra beschikbaar te stellen voor het natuurbeheer en de consequenties hiervan voor de provincie Fryslân. Ten aanzien van de PAS-maatregelen is opgemerkt dat de provincie voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden herstelprojecten kan indienen op basis waarvan het Rijk beschikbare middelen zal verdelen. De provincie geeft aan dat dit in strijd is met het Natuurakkoord, waarin staat dat provincies zelf kunnen beschikken over de inzet van middelen.⁷⁶

De ChristenUnie heeft in juni 2012 een motie ingediend met als doel om de veronderstelde stagnatie in de Nbwet-vergunningverlening aan veebedrijven weer vlot te trekken. Het rapport met deze analyse is op 7 mei 2013 per brief aangeboden aan PS. In de aanbiedingsbrief stellen GS dat voor de uitvoering van de PAS naar alle waarschijnlijkheid een provinciale verordening noodzakelijk is, met name om de toedeling van de ontwikkelingsruimte te regelen. Daarnaast verwachten GS een stortvloed aan vergunningaanvragen op het moment dat de PAS in werking treedt.⁷⁷

De ChristenUnie heeft naar aanleiding van de rapportage van het uitgevoerde onderzoek en de begeleidende aanbiedingsbrief opnieuw vragen gesteld aan GS over de PAS. Desgevraagd hebben GS de laatste stand van zaken met betrekking tot de invoering van de PAS geschetst. GS geven aan dat van provinciezijde vooral wordt gewerkt aan het scheppen van draagvlak voor de uitvoering van voorgestelde PAS-herstelmaatregelen en aan de financiële dekking van de maatregelen. Verder geven GS aan dat zij inmiddels opdracht hebben gegeven tot het opstellen van een PAS-verordening. Deze zal naar verwachting eind 2013 in concept gereed zijn. Tot slot zeggen GS toe om na de zomer van 2013 een informerende bijkomst voor PS te organiseren om de statenleden bij te praten over de besluitvorming rond dit ingewikkelde thema.⁷⁸

In oktober 2013 is besloten om de invoering van de PAS opnieuw uit te stellen, namelijk naar medio 2014. Voordat definitieve vaststelling kan plaatsvinden, moeten zowel betrokken ministeries als provincies hun instemming verlenen. Hiertoe wordt een bestuurlijk PAS-akkoord opgesteld tussen Rijk en provincies. Door het opschuiven van de planning zal de provincie naar verwachting in het voorjaar van 2014 een besluit moeten nemen om in te stemmen met de PAS.⁷⁹

⁷⁶ Provincie Fryslân, brief aan PS met als onderwerp 'Stand van zaken onderhandelingen natuur met het Rijk', Leeuwarden 30 mei 2013.

⁷⁷ Provincie Fryslân, brief aan PS met als onderwerp 'Advies over een mogelijke invoering van een provinciale stikstofverordening in de provincie Fryslân', Leeuwarden 7 mei 2013.

⁷⁸ Provincie Fryslân, brief aan PS met als onderwerp 'Beantwoording schriftelijke vragen over de Programmatische Aanpak Stikstof', Leeuwarden 5 juni 2013.

⁷⁹ Ministerie van Economische zaken, brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Voorgang Programmatische Aanpak', Den Haag 30 oktober 2013.

Deelconclusie

Volgens de NBwet had de PAS uiterlijk in maart 2012 in werking moeten treden. De Rekenkamer concludeert dat het Rijk en de provincies hierin niet zijn geslaagd. Doordat eind 2013 de planning opnieuw is verschoven, namelijk naar medio 2014, zal de invoering van de PAS ruim 2 jaar later plaatsvinden dan wettelijk vastgelegd. Volgens de provincies zijn belangrijke vertragende factoren: het complexe karakter van het vraagstuk, de vragen over de juridische houdbaarheid, de vele betrokken partijen en de onzekerheid over de financiering van de PAS-maatregelen.

De provincie Fryslân heeft, totdat de PAS definitief in werking treedt, geen eigen interimbeleid vastgesteld om de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden te reguleren. Bij het verlenen van NBwet-vergunningen baseert de provincie zich op hetgeen in de NBwet staat en enkele algemene uitgangspunten. In de periode tot 2013 heeft de provincie ruim 100 NBwet-vergunningen afgegeven aan veebedrijven die wilden uitbreiden. De provincie stelt dat de vergunningverlening op hoofdlijnen bevredigend verloopt en dat er geen sprake is van stagnatie. De Rekenkamer concludeert, zoals eerder opgemerkt, dat er wel een ander belangrijk probleem is, namelijk dat veel veebedrijven hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen. Hierdoor is een situatie ontstaan van rechtsongelijkheid en gedogen. De inschatting van de provincie is dat het om 250-400 agrarische bedrijven gaat.

Het doel van de PAS is om de milieukwaliteit in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden te verbeteren door aan de ene kant met emissiebeperkende maatregelen de stikstofdepositie te verminderen en aan de andere kant in de gebieden zelf PAS-herstelmaatregelen uit te voeren. Voor 9 Friese stikstofgevoelige Natura2000-gebieden heeft de provincie herstelmaatregelen opgesteld en in 2013 ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ. De kosten van deze maatregelen voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar zijn door de provincie voorlopig geraamd op € 16,8 miljoen. De Rekenkamer heeft berekend dat de provincie voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar kan beschikken over € 19,2 miljoen aan Rijksmiddelen om deze maatregelen uit te voeren. Dit houdt dat de provincie over voldoende middelen kan beschikken om deze maatregelen uit te voeren. Verder stelt de Rekenkamer vast dat eind 2013 in verschillende gebiedsgroepen de PAS-maatregelen nog moesten worden besproken en opname in de concept Natura2000-beheerplannen nog moest plaatsvinden. Hetzelfde gold voor de beschikbare ontwikkelingsruimte.

De Rekenkamer constateert verder dat in 2030 in alle stikstofgevoelige Natura2000-gebieden de stikstofdepositie nog ver boven de meest kritische depositiewaarde zal liggen. Het probleem van een te hoge depositie zal in 2030 niet zijn opgelost, temeer omdat een deel van de verwachte daling weer teniet zal worden gedaan door het uitgeven van ontwikkelingsruimte. Volgens de Rekenkamer is hierdoor de kans groot dat na 2030 opnieuw PAS-herstelmaatregelen nodig zijn om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Hierdoor krijgen deze maatregelen een structureel karakter en behoren ze tot het reguliere beheer.

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Fryslân vanaf 2014 voor de uitvoering van de beheeropgave jaarlijks bij benadering € 32 miljoen beschikbaar heeft.

De inzet van de provincie is om de kosten die verbonden zijn aan het reguliere beheer met 30% terug te brengen. Het onderzoek waaruit blijkt dat dit verantwoord is moest eind 2013 nog worden uitgevoerd. De Rekenkamer vindt het opvallend dat enerzijds naast het reguliere beheer aanvullende PAS-maatregelen nodig zijn om de milieumomstandigheden te verbeteren, maar dat de provincie anderzijds inschat dat op het reguliere beheer een besparing van 30% mogelijk is.

De Rekenkamer concludeert dat PS geïnformeerd zijn over de PAS naar aanleiding van een aangenomen motie van ChristenUnie, waarin is verzocht om onderzoek te laten uitvoeren naar de NBwet-vergunningverlening in het kader van de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. GS hebben toegezegd na de zomer van 2013 een informatieve bijeenkomst te organiseren voor PS.

4

Natura2000-gebieden

Natura2000-gebieden

4.1

Inleiding

Bijna de helft van de EHS op het vaste land bestaat uit Natura2000-gebieden die deel uitmaken van het Europese natuurnetwerk. Voor deze gebieden dienen aanwijzingsbesluiten te worden genomen en moet een beheerplan worden opgesteld waarin staat beschreven welke maatregelen noodzakelijk zijn om de natuurdoelen te realiseren (goede staat van instandhouding). Dit hoofdstuk gaat in op de stand van zaken van het aanwijzen van de 20 Friese Natura2000-gebieden, het opstellen van de beheerplannen en de inhoud van de beheerplannen. De Rekenkamer heeft 4 gebieden meer in detail bekeken, namelijk: Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Grootte Wielen en Wijnjeterperschar. Voor deze gebieden is onderzocht wat er in het concept-beheerplan was opgenomen ten aanzien van de ontwikkel- en de beheeropgave. Tevens zijn deze gebieden bezocht en zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van TBO's over het gevoerde beheer en de maatregelen die genomen moeten worden om de gewenste natuurkwaliteit te bereiken.

4.2

Aanwijzing

Definitieve aanwijzing van Natura2000-gebieden had uiterlijk binnen 6 jaar na vaststelling van de communautaire lijst moeten plaatsvinden, dat wil zeggen uiterlijk in december 2010. Dit is niet gelukt. Voor de 20 Friese Natura2000-gebieden zijn voor ongeveer de helft van de gebieden de definitieve aanwijzingsbesluiten na 2010 genomen. Verder blijkt dat er gemiddeld 3,5 jaar is verstreken tussen het ontwerpbesluit en het definitieve aanwijzingsbesluit. Een belangrijke oorzaak van de opgetreden vertraging is dat voor verscheidene gebieden is afgesproken eerst inzicht te krijgen in de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen alvorens over te gaan tot definitieve aanwijzing (koppelingsafpraak).

Het ministerie van EZ is bevoegd gezag voor het aanwijzen van gebieden met de Natura2000-status.⁸⁰ GS hebben de gebieden ingediend bij het ministerie en adviseren de Minister over de aanwijzing. Aanwijzing vindt plaats op ecologische gronden. Het aanwijzingsbesluit moet een motivering voor aanwijzing bevatten, een begrenzing van het gebied en een omschrijving van de natuurdoelen. Het kan daarbij zowel om planten- en diersoorten als habitats (levensgemeenschappen) gaan. In het aanwijzingsbesluit wordt ook vermeld of een behoud- of verbeterdoelstelling van toepassing is voor die soorten en habitats. Eerst wordt een ontwerp-aanwijzingsbesluit genomen, waarna zienswijzen ingediend kunnen worden. Daarna volgt een definitief aanwijzingsbesluit.

⁸⁰ Aanwijzing vindt plaats op basis van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998.

Op Europees niveau is bepaald dat binnen 6 jaar na vaststelling van de communautaire lijst de Natura2000-gebieden definitief moeten zijn aangewezen.⁸¹ De communautaire lijst van de gebieden die door Nederland zijn aangemeld is op 7 december 2004 door de Europese Commissie vastgesteld.⁸² De aanwijzingsbesluiten voor deze gebieden zijn door de Minister vervolgens in tranches genomen. Hiervan zijn de meeste na 2010 genomen. In oktober 2013 was voor 164 van de 166 Natura2000-gebieden in Nederland een definitief aanwijzingsbesluit vastgesteld. Het Rijk is er niet in geslaagd om gezamenlijk met de provincies binnen 6 jaar de aanwijzingsbesluiten voor alle gebieden definitief te maken.

Koppelingsafspraken

Een belangrijke reden waarom het proces tot definitieve aanwijzing lang heeft geduurd is dat provincies en Rijk voor veel Natura2000-gebieden hebben afgesproken om de aanwijzings- en beheerplanprocedure te koppelen. De reden voor deze zogenoemde koppelingsafpraak is dat provincies eerst meer inzicht wilden hebben in het draagvlak en in de haalbaarheid van de instandhoudingsdoelen en de betaalbaarheid van de maatregelen die nodig zijn om deze doelen te realiseren. Begin 2008 heeft de toenmalige minister van LNV aan GS van de provincies toegezegd om op basis van concept Natura2000-beheerplannen eerst te beoordelen of de gestelde doelen haalbaar en begrenzingen correct zijn alvorens de aanwijzingsbesluiten definitief te maken.⁸³ Dit bood de mogelijkheid om aanpassingen door te voeren in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten.

Stand van zaken aanwijzing Natura2000-gebieden Fryslân

In de provincie Fryslân zijn 20 gebieden aangewezen als Natura2000-gebied. In tabel 4.1 is voor deze gebieden vermeld wanneer het ontwerp- en het definitieve aanwijzingsbesluit zijn genomen en hoeveel tijd er tussen deze twee besluiten is verstreken. Daarnaast is aangegeven voor welke gebieden in de provincie Fryslân een koppelingsafpraak is gemaakt. Het betreft Bakkeveense Duinen, Fochteloërveen, Groote Wielen, Oudegaasterbrekken, Fluessen en omgeving, Sneekermeergebied, Van Oordt's Mersken en Witte en Zwarte Brekken.⁸⁴ De Rekenkamer stelt vast dat van de 20 Natura2000-gebieden in Fryslân er 11 pas na 2010 definitief zijn aangewezen en hiermee de wettelijke termijn van 6 jaar hebben overschreden (rood gearceerd in tabel 4.1).

Voor de Friese Natura2000-gebieden blijkt dat er gemiddeld genomen 3,5 jaar is verstreken tussen het ontwerp- en het definitieve aanwijzingsbesluit. Verder blijkt dat bij gebieden waarvoor een koppelingsafpraak is gemaakt het gemiddeld genomen langer heeft geduurd voordat de ontwerpbesluiten definitief zijn gemaakt. Voor deze gebieden bedraagt de gemiddelde tijdsspanne tussen ontwerp en definitief besluit 4,9 jaar, terwijl voor gebieden zonder koppelingsafpraak het gemiddelde uitkomt op 2,7 jaar. De Rekenkamer constateert dat door de koppelingsafpraak het gemiddeld ruim twee jaar langer geduurd heeft voordat het aanwijzingsbesluit

⁸¹ Artikel 4.4 van de Habitatrictlijn.

⁸² Beschikking 2004/813/EG van 7 december 2004, Pb EU 2004, L 387. In december 2004 stelde de Europese Commissie voor de Atlantische biogeografische regio (waaronder Nederland valt) de 'communautaire lijst' als bedoeld in artikel 4 lid 2 van de Habitatrictlijn (92/43/EEG) vast. De lijst is samengesteld uit de bijdragen die de lidstaten in de regio op basis van de verplichting in artikel 4 lid 1 van de Habitatrictlijn hebben geleverd. Samen maken ze deel uit van het Europese netwerk van beschermde habitatgebieden en soorten, Natura 2000. De Nederlandse bijdrage (die al in juli 2003 was goedgekeurd) bestond uit 141 habitatgebieden.

⁸³ De provincie Fryslân spreekt in dit verband ook van 'omkering' en 'omkeringsgebieden'.

⁸⁴ Brief van IPO aan minister van LNV, d.d. 17 maart 2008, kenmerk LG 01822/2008.

definitief is gemaakt. De provincie geeft aan dat de koppelingsafpraak gold tot uiterlijk september 2009. Daarna had volgens de provincie het Rijk de aanwijzingsbesluiten definitief kunnen maken, maar dat is voor veel gebieden niet gebeurd.⁸⁵

Tabel 4.1 De Natura2000-gebieden in de provincie Fryslân. Voor deze gebieden is aangegeven wanneer het ontwerp- en het definitieve aanwijzingsbesluit is genomen en hoeveel jaren verstreken zijn tussen deze twee besluiten. Daarnaast is vermeld voor welke gebieden een koppelingsafpraak is gemaakt. De gebieden waarbij de wettelijke termijn van 6 jaar is overschreden zijn in wit aangegeven.

Naam Natura2000-gebied	Datum ontwerp aanwijzingsbesluit ⁸⁶	Datum aanwijzingsbesluit (publicatie in Staatscourant)	Koppeling aanwijzingsprocedure met beheerplan procedure	Tijdspanne tussen ontwerp en definitieve aanwijzingsbesluit in jaren
Alde Feanen	8 januari 2007	4 juni 2013	nee	6,3
Bakkeveense Duinen	8 januari 2007	4 juni 2013	ja	6,3
Deelen	8 januari 2007	4 januari 2010	nee	2,9
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	8 januari 2007	14 maart 2011	nee	4,2
Duinen Ameland	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8
Duinen Schiermonnikoog	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8
Duinen Terschelling	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8
Duinen Vlieland	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8
Fochteloërveen	8 januari 2007	4 juni 2013	ja	6,3
Groote Wielen	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2
Lauwersmeer	23 september 2009	14 maart 2011	nee	1,4
Noordzeekustzone	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8
IJsselmeer	8 januari 2007	4 januari 2010	nee	2,9
Oude Gaasterbrekken, Fluessen e.o.	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2
Rottige Meenthe & Brandemeer	23 september 2009	7 mei 2013	nee	3,6
Sneekermeergebied	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2
Van Oordt's Mersken	10 september 2008	3 september 2013	ja	4,9
Waddenzee	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8
Wijnjeterperschar	8 januari 2007	4 januari 2010	nee	2,9
Witte en Zwarte Brekken	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2

⁸⁵ Ministerie van LNV. Brief met als onderwerp 55 Aanwijzingsprocedure Natura 2000 (TRC 2008/864), Den Haag 20 februari 2008.

⁸⁶ Ontwerpbesluiten en definitieve besluiten van alle Natura2000 gebieden in Nederland zijn openbaar toegankelijk via www.rijksoverheid.nl.

Van de 20 Friese Natura2000-gebieden gold voor 18 gebieden dat het beheerplan zich in oktober 2013 nog in de conceptfase bevond. Bij 8 gebieden was in oktober 2013 de wettelijke termijn van 3 jaar, waarbinnen het plan gereed moet zijn, inmiddels verstreken. Van deze 8 gebieden geldt voor 5 dat er vóór 2015 maatregelen genomen moeten worden om onherstelbare schade te voorkomen (sense of urgency). Doordat het aanwijzen en het beheerplanproces lang duurt, laat de uitvoering van maatregelen die nodig zijn om de natuurkwaliteit te verbeteren eveneens lang op zich wachten. Daarnaast blijft het voor veel gebruikers van het gebied onzeker of bestaande activiteiten ongewijzigd gecontinueerd kunnen worden. Een mogelijk voordeel is dat het langdurige proces heeft bijgedragen aan een zorgvuldige totstandkoming van de beheerplannen en aan een breed draagvlak voor de maatregelen.

Vaststellingsprocedure Natura2000-beheerplan

Voor ieder Natura2000-gebied moet binnen drie jaar na het aanwijzingsbesluit een beheerplan worden vastgesteld.⁸⁷ Vaststelling gebeurt door GS voor de gebieden waar de provincie bevoegd gezag is. Dit geldt voor alle Natura2000-gebieden met uitzondering van de gebieden die in de Rijkswateren liggen, zoals de Waddenzee en de Noordzeekustzone.⁸⁸ In het Natuurakkoord is namelijk afgesproken dat in het kader van de decentralisatie de provincies eveneens de bevoegdheid krijgen om voor de Natura2000-gebieden die (grotendeels) bij Staatsbosbeheer in beheer zijn, het beheerplan vast te stellen en in het verlengde daarvan verantwoordelijk zijn voor de uitvoering.

Om te zorgen voor draagvlak is besloten dat belanghebbenden betrokken moeten worden bij het opstellen van het beheerplan. Een Natura2000-beheerplanproces doorloopt 4 fasen: die van concept, eindconcept, ontwerp en definitief beheerplan. In een concept-beheerplan zijn de vereiste onderdelen grotendeels uitgewerkt, maar dient op één of meer punten, bijvoorbeeld financiering van maatregelen, nog een bestuurlijk besluit te worden genomen. Een ontwerp-beheerplan is door GS goedgekeurd om de inspraak in te gaan, inclusief de formele instemming van de betrokken bevoegde gezagen.⁸⁹ Eind 2013 was de stand van zaken in Nederland dat er slechts voor enkele gebieden een definitief beheerplan was vastgesteld. Voor verreweg de meeste gebieden bevond het beheerplan zich nog in de concept- of ontwerpfase.⁹⁰

⁸⁷ Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a.

⁸⁸ Voor de Rijkswateren is de Minister van EZ het bevoegd gezag.

⁸⁹ Bron: 14e voortgangsrapportage beheerplannen, Aanbiedingsnota Regiegroep N2000 en PAS, op www.natura2000.nl geraadpleegd september 2013.

⁹⁰ Regiegroep N2000 en PAS, Beheerplanprocessen Natura2000, Voortgangsrapportage nr. 14, 26 oktober 2012.

Stand van zaken Natura2000-beheerplannen Fryslân

GS van Fryslân hebben medio 2007 een plan van aanpak vastgesteld voor het opstellen van de Natura2000-beheerplannen.⁹¹ In het Streekplan 2007 was nog het voornemen geuit om de beheerplannen voor 2010 gereed te hebben, maar in het plan van aanpak is deze termijn verschoven naar 2012.⁹² Per gebied wordt gewerkt met een projectgroep waarin tenminste het bevoegd gezag, de natuurbeheerder(s), Wetterskip Fryslân en de gemeenten vertegenwoordigd zijn. Daarnaast zijn gebiedsgroepen gevormd met vertegenwoordigers van gebruikers van het gebied. In sommige gevallen zijn stuurgroepen geformeerd met partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de maatregelen. Op provinciaal niveau is een regiegroep ingesteld waarin de bevoegde gezagen (Provincie Fryslân en het Ministerie van LNV) vertegenwoordigd zijn.

In tabel 4.2 is voor de 20 Natura2000-gebieden in Fryslân aangegeven in welke fase (concept, ontwerp, definitief) het beheerplan zich bevond in oktober 2013. Op 2 gebieden na bevond voor alle gebieden het beheerplan zich nog in de conceptfase.⁹³ Tevens is voor deze gebieden aangegeven hoeveel tijd er in oktober 2013 was verstreken na de definitieve aanwijzing. Het blijkt dat eind 2013 voor 8 Natura2000-gebieden de wettelijke termijn van 3 jaar, waarbinnen het beheerplan moet zijn vastgesteld, inmiddels was overschreden (met wit en paars aangegeven). Voor 5 van deze 8 gebieden geldt een sense of urgency, namelijk Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog, Duinen Terschelling, Noordzeekustzone en Wijnjeterperschar (wit gearceerd). Dit houdt in dat er voor deze gebieden uiterlijk vóór 2015 maatregelen moeten worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

⁹¹ Plan van aanpak Beheerplannen Natura 2000 voor het vaste land van provincie Fryslân *Samen naar duidelijkheid*, Provincie Fryslân en DLG, vastgesteld door GS d.d. 19 juni 2007.

⁹² Plan van aanpak Beheerplannen Natura 2000 voor het vaste land van provincie Fryslân *Samen naar duidelijkheid*, Provincie Fryslân en DLG, vastgesteld door GS d.d. 19 juni 2007, pagina 17.

⁹³ Het beheerplan voor het gebied Grote Wielen is op 10 december 2013 definitief vastgesteld. Dit betekent dat het ontwerp-plan nu ter inzage ligt. De Rekenkamer heeft bij de beschrijving van de stand van zaken van de beheerplannen en de vergelijking tussen de drie provincies de peildatum oktober 2013 gehanteerd.

Tabel 4.2 Voor de 20 Friese Natura2000-gebieden is aangegeven in welke fase het beheerplan zich bevond in oktober 2013, hoe lang het beheerplanproces heeft geduurd en of er een overschrijding is van de wettelijke termijn van 3 jaar (paars en wit gearceerde gebieden). Voor de witte gebieden geldt een sense of urgency. Daarnaast is aangegeven wie het voortouw heeft bij het opstellen van het beheerplan.

Naam gebied	Datum aanwijzingsbesluit	Status beheerplan 2013	Tijdsduur tussen aanwijzingsbesluit en okt 2013 (maanden)	Sense of urgency	Voortouw opstellen beheerplan
Alde Feanen	4 juni 2013	concept	3	ja	Provincie Fryslân
Bakkeveense Duinen	4 juni 2013	concept	3	nee	Provincie Fryslân
Deelen	4 januari 2010	ontwerp	44	nee	DLG - Regio Noord
Drents-Friese Wold & Leggelderveld	14 maart 2011	concept	30	nee	DLG - Regio Noord
Duinen Ameland	25 februari 2009	concept	55	ja	DLG - Regio Noord
Duinen Schiermonnikoog	25 februari 2009	concept	55	ja	Provincie Fryslân
Duinen Terschelling	25 februari 2009	concept	55	ja	DLG - Regio Noord
Duinen Vlieland	25 februari 2009	concept	55	nee	DLG - Regio Noord
Fochteloërveen	4 juni 2013	concept	3	ja	Provincie Drenthe
Groote Wielen	14 maart 2011	ontwerp	30	nee	Provincie Fryslân
IJsselmeer	13 maart 2013	concept	6	nee	RWS IJsselmeergebied
Lauwersmeer	14 maart 2011	concept	30	nee	DLG - Regio Noord
Noordzeekustzone	25 februari 2009	concept	55	ja	RWS Noordzee
Oude Gaasterbrekken, Fluessen e.o.	14 maart 2011	concept	30	nee	Provincie Fryslân
Rottige Meenthe & Brandemeer	7 mei 2013	concept	4	nee	DLG - Regio Noord
Sneekermeergebied	14 maart 2011	concept	30	nee	DLG - Regio Noord
Van Oordt's Mersken	3 september 2013	concept	1	nee	Provincie Fryslân
Waddenzee	25 februari 2009	concept	55	nee	RWS Noord-Nederland
Wijnjeterperschar	4 januari 2010	concept	44	ja	DLG - Regio Noord
Witte en Zwarte Brekken	14 maart 2011	concept	30	nee	DLG - Regio Noord

Dat het proces moeizaam verloopt heeft volgens de provincie verschillende oorzaken: de Rijksbezuinigingen waardoor het onduidelijk is of er voldoende middelen zijn om maatregelen uit te voeren, de aanzienlijke vertraging die is ontstaan bij het vaststellen van de PAS-herstelmaatregelen, onvoldoende kennis van de hydrologische omstandigheden in gebieden en onduidelijkheid over de omvang van te nemen herstel- en inrichtingsmaatregelen en de hiermee samenhangende kosten.

De Rekenkamer merkt op dat een mogelijk gevolg van het langdurige beheerplanproces is dat het hierdoor ook lang duurt voordat maatregelen in uitvoering komen. Met name voor de sense of urgency gebieden kan dit aanzienlijke gevolgen hebben doordat de kans bestaat op onherstelbare schade, maar ook voor de gebieden waar dit niet geldt zal het langer duren voordat de goede staat van instandhouding zal zijn bereikt. Hierbij dient als kanttekening dat in sommige gebieden in het kader van de uitvoering van andere plannen, bijvoorbeeld landinrichtingsplannen, kwaliteitsverbeterende maatregelen worden genomen. Een ander nadeel van het langdurige proces is dat gebruikers van het gebied niet zeker weten of zij hun activiteiten in het gebied ongewijzigd kunnen voortzetten of dat zij te maken krijgen met restricties en/of een vergunningplicht. Een mogelijk positief effect van het langdurige proces is dat er veel tijd is besteed aan de inhoud van de beheerplannen en aan het afstemmen van maatregelen, zodat er een breed draagvlak is voor het uitvoeren van deze maatregelen.

4.4

Beheerplannen: inhoud

In de Natura2000-beheerplannen is een veelheid aan categorieën maatregelen in omloop, waardoor er geen eenduidige verdeling is van kosten, financiering en verantwoordelijkheden. Daarnaast bevatten de beheerplannen geen totaaloverzicht van alle maatregelen en kosten. Zo zijn de kosten van het reguliere beheer en de eenmalige investeringskosten die verbonden zijn aan het verwerven van gronden niet standaard in de plannen opgenomen. Verder was voor de sense of urgency gebieden in de concept-beheerplannen niet aangegeven of de maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te heffen al dan niet zijn uitgevoerd en effect hebben gehad.

De Rekenkamer heeft voor 4 gebieden (Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Groote Wielen en Wijnjeterperschar) onderzocht wat er in het concept-beheerplan was opgenomen ten aanzien van de ontwikkel- en de beheeropgave. Een samenvatting van de projectstudies die de Rekenkamer heeft opgesteld is opgenomen in bijlage 5. Ook in de provincies Groningen en Drenthe zijn 4 gebieden nader bekeken, waaronder de provinciegrensoverschrijdende gebieden Lauwersmeer, Fochteloërveen en Drents-Friese Wold.

Inhoud Natura2000-beheerplannen

Het ministerie van LNV heeft in 2005 een handreiking opgesteld met de eisen waaraan een Natura2000-beheerplan moet voldoen.⁹⁴ Naast een beschrijving van de natuurwaarden moet voor de instandhoudingsdoelstellingen die in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen worden aangegeven of de leefomstandigheden goed zijn of dat deze te wensen over laten (*staat van instandhouding*). Als dit laatste het geval is, moeten instandhoudingsmaatregelen worden genomen. Voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden moet in het beheerplan zijn aangegeven welke PAS-maatregelen worden genomen om de kwaliteit van het gebied te verbeteren. Deze maatregelen moeten in het beheerplan worden benoemd qua omvang en kosten. Er moet een uitvoeringsprogramma worden opgesteld waarbij is aangegeven wie verantwoordelijk is voor de financiering en de uitvoering van maatregelen en wanneer uitvoering zal plaatsvinden.

⁹⁴ Ministerie van LNV, *Handreiking Beheerplannen Natura2000-gebieden*, Den Haag september 2005.

Ook dient te worden aangegeven wat de gevolgen zijn van deze maatregelen op economisch, sociaal en cultureel gebied.

Verder dient het beheerplan een overzicht te bevatten van de bestaande activiteiten in en rond het gebied en het effect daarvan op de instandhoudingsdoelstellingen. Naast een effectanalyse van iedere activiteit afzonderlijk moet eveneens een cumulatietoets worden uitgevoerd. Tevens dient te worden aangegeven welke activiteiten vergunningplichtig zijn.⁹⁵ Tot slot moet worden aangegeven op welke wijze de voortgang van de uitvoering van maatregelen zal worden gevolgd en hoe de monitoring van doelen zal plaatsvinden. Het beheerplan heeft een geldigheidsduur van 6 jaar, waarna een herziening plaatsvindt.

Categorisering en financiering van maatregelen

Bij het bestuderen van de inhoud van de concept-beheerplannen is het de Rekenkamer opgevallen dat er verschillende categorieën maatregelen zijn onderscheiden. In intermezzo 4.1 is een overzicht gegeven van de categorieën die de Rekenkamer heeft aangetroffen in de beheerplannen. Doordat de categorisering van maatregelen niet eenduidig is en in veel gevallen een grote overlap tussen categorieën bestaat, is het voor buitenstaanders lastig te volgen hoe de indeling van maatregelen heeft plaatsgevonden.

De Rekenkamer stelt vast dat de categorisering van maatregelen niet zonder belang is. Door een andere indeling kan namelijk een beroep worden gedaan op andere financieringsstromen. Dit speelt vooral bij de PAS-herstelmaatregelen, waarbij lang niet altijd duidelijk is of deze maatregelen aanvullend zijn op het reguliere beheer of in feite toebehoren aan het reguliere beheer. Zo kan bijvoorbeeld 'plaggen' vallen onder regulier beheer en wordt dan gefinancierd vanuit het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL-subsidie), maar in de beheerplannen is deze maatregel veelal benoemd als PAS-herstelmaatregel. In dit geval vindt financiering plaats vanuit de PAS-middelen. Het risico hiervan is dat de kosten van het reguliere beheer ogenschijnlijk verminderen, terwijl in werkelijkheid deze kosten op hetzelfde niveau blijven. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat in 2030 naar verwachting in de meeste stikstofgevoelige Natura2000-gebieden de stikstofdepositie nog ver boven de meest kritische depositiewaarde zal liggen. Dit houdt in dat na 2030 naar alle waarschijnlijkheid opnieuw PAS-herstelmaatregelen moeten worden uitgevoerd om zicht te houden op een goede staat van instandhouding. Daarmee krijgen deze maatregelen een structureel karakter en behoren ze in feite tot het reguliere beheer. Een voorbeeld van een gebied waarbij dit het geval is, zijn de Bakkeveense Duinen (zie intermezzo 4.2).

⁹⁵ Als er geen significant effect is betekent dit dat de activiteiten zonder een NB-wetvergunning kunnen worden voortgezet. Met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet op 31 maart 2010 is hierin verandering gekomen. Hierin is vastgelegd dat voor alle bestaande activiteiten voor 31 maart 2010 geen NB-wetvergunning nodig is. Wel kan het bevoegd gezag passende (mitigerende) maatregelen voorschrijven om negatieve effecten op de instandhoudingsdoelen te verminderen. Deze dienen te worden opgenomen in het beheerplan. Voor projecten en activiteiten na 31 maart 2010 geldt nog wel een vergunningplicht, tenzij de activiteiten in het beheerplan zijn vrijgesteld.

Intermezzo 4.1 **Categorieën maatregelen**

In de Natura2000-beheerplannen van de drie Noordelijke provincies zijn maatregelen beschreven die gerelateerd zijn aan het reguliere beheer, aan het verbeteren van de hydrologische omstandigheden of het verminderen van de negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie (PAS-herstelmaatregelen). Het doel van deze instandhoudingsmaatregelen is om de natuurkwaliteit te verbeteren. Het gaat hierbij om maatregelen als maaien, plagen, begrazen, verhogen grondwaterstanden of het wijzigen van oppervlaktewaterpeilen. Het blijkt dat deze maatregelen in de beheerplannen niet eenduidig zijn gecategoriseerd. De Rekenkamer registreerde de volgende categorieën:

- *instandhoudingsmaatregelen*
- *hydrologische maatregelen*
- *beheermaatregelen*
- *effectgerichte maatregelen*
- *PAS-herstelmaatregelen*
- *Natura2000-maatregelen*
- *(ecologische) herstelmaatregelen*
- *inrichtingsmaatregelen*
- *herinrichtingsmaatregelen*
- *sense of urgency-maatregelen*
- *aanvullende maatregelen*
- *preventieve maatregelen*
- *passende maatregelen*
- *lokale maatregelen*
- *regionale maatregelen*
- *KRW-maatregelen*
- *TOP-maatregelen*
- *overige omvangrijke maatregelen*
- *compenserende maatregelen*
- *lange termijn maatregelen*
- *mitigerende/mitigatie maatregelen*
- *innovatieve maatregelen*
- *beleidsmaatregelen*
- *gebiedspecifieke maatregelen*

Er is niet alleen een financieel belang verbonden met de categorisering van maatregelen; ook kan op deze manier geschoven worden met de verantwoordelijkheid ten aanzien van de uitvoering van maatregelen (adressering). Wanneer provincies maatregelen scharen onder de Europese verplichtingen, ligt de eindverantwoordelijkheid daarvoor bij het Rijk en gaan provincies ervan uit dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt voor de uitvoering van deze maatregelen. Daarnaast is in het Natuurakkoord afgesproken dat de hydrologische maatregelen buiten de PAS-opgave vallen. De provincie dient met de waterbeheerder en andere belanghebbenden afspraken te maken over de financiering van deze maatregelen. In de praktijk blijkt dit onderscheid lastig te maken. Hydrologische maatregelen worden vaak geadresseerd als zijnde een PAS-opgave, maar soms ook als een KRW-opgave. In het laatste geval komt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het waterschap te liggen. Een voorbeeld hiervan zijn de maatregelen die voor het Wijnjeterper Schar zijn opgesteld (zie intermezzo 4.2). Daarnaast zijn er nog maatregelen die betrekking hebben op onderzoek, monitoring, de ontwikkelopgave (aankoop van gronden en/of functiewijziging) die een verschillende adressering hebben.

Wat het verwerven van gronden betreft is in de beheerplannen niet standaard aangegeven welke gronden nog moeten worden verworven of van functie veranderen en welke kosten dit met zich meebrengt. De provincie heeft aangegeven dat dit via een ander spoor loopt.

Intermezzo 4.2 Voorbeelden van categoriseren en financieren van maatregelen

BAKKEVEENSE DUINEN

De natuurdoelen voor dit gebied zijn onder andere gericht op het in stand houden van Struikheide, Kraaiheide, Vochtige heide en Zandverstuivingen. Bij een te hoge stikstofdepositie treedt vergrassing van de heide op en raken open zandvlaktes begroeid. De verwachting is dat in de periode tot 2030 de depositie geleidelijk zal afnemen, maar dat in 2030 nog steeds sprake is van een te hoge belasting. Het gevolg hiervan is dat voor de meeste habitattypen het huidige beheer van begrazen en maaien en het incidenteel plaggen en verwijderen van boomopslag naar alle waarschijnlijkheid ook na 2030 noodzakelijk blijft om de huidige oppervlakte aan heide en zandverstuivingen in stand te houden. De incidentele maatregelen die nu benoemd zijn als PAS-herstelmaatregelen en gefinancierd worden vanuit de PAS-middelen krijgen hierdoor een structureel karakter. Dit houdt in dat op de lange termijn financiering vanuit het reguliere beheer moet plaatsvinden.

WIJNJETERPERSCHAR

In het concept-beheerplan van juni 2013 zijn instandhoudingsmaatregelen geformuleerd die onder andere betrekking hebben op het dempen en verondiepen van sloten en greppels, het verwijderen van een boerderij en een smalle weg die door het gebied loopt. De laatste maatregelen zijn compenserende maatregelen die genomen zullen worden in het kader van de vernieuwing van de N381. De totale kosten van de instandhoudingsmaatregelen zijn geraamd op ongeveer € 3 miljoen. Daarnaast zijn in het stroomdal van het Koningsdiep KRW-maatregelen gepland. Van deze maatregelen wordt verwacht dat deze indirect een positief effect zullen hebben op de grondwaterstanden in het Natura2000-gebied en zullen bijdragen aan het behalen van de natuurdoelen. De provincie heeft bij het opvoeren van een kostenraming voor de PAS-herstelmaatregelen ook deze KRW-maatregelen meegenomen, waardoor deze raming uitkwam op bijna € 9 miljoen (zie tabel 3.2 van dit rapport). Deze maatregelen zijn echter niet in het concept-beheerplan (versie juni 2013) opgenomen.

ALDE FEANEN

In de Alde Feanen worden in het kader van diverse plannen maatregelen uitgevoerd, waardoor niet alleen het categoriseren van maatregelen lastig is maar ook om zicht te krijgen op de totale kosten van de instandhoudingsmaatregelen. Zo loopt in het gebied nog het landinrichtingsproject Alde Feanen waarbij de uitvoering in modules plaatsvindt. De inrichting van een natuureducatiebos en de herinrichting van de Jan Durkspolder maakten deel uit van de eerste module. In de Jan Durkspolder is de waterhuishouding zodanig gewijzigd dat hiermee de leefomstandigheden voor de Noordse woelmuis zijn verbeterd. Dit project is voor de helft gefinancierd met LIFE-subsidie. De werkzaamheden binnen de tweede module hebben vooral betrekking op een verbetering van het watersysteem. Zo is een bufferzone aangebracht rondom het hoogveenbos en veenmosrietland om verdroging te voorkomen. De uitvoering van deze maatregelen hangen samen met de KRW- en de Natura2000-opgave.

Vanuit het Friese Merenproject is daarnaast een groot uitvoeringsproject voor de Alde Feanen tot stand gekomen. De inrichtingsmaatregelen die in het kader van dit project worden uitgevoerd zijn in eerste instantie bedoeld om de bevaarbaarheid van het gebied te verbeteren, maar hangen ook samen met de instandhoudingsmaatregelen die in het beheerplan vermeld zijn. In het project is een koppeling gelegd met de Natura2000 en KRW-opgaven door tevens maatregelen te nemen die gericht zijn op het herstel van waterplantenvegetaties en Blauwgraslanden. Daarnaast heeft de energiecentrale RWE middelen beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van compenserende maatregelen in de Alde Feanen. Het betreft maatregelen die gericht zijn op het plaggen van de verdroogde rietlanden en het herstel van kaden en waterinlaten voor de Blauwgraslanden.

De Rekenkamer constateert verder dat de concept-beheerplannen niet altijd een totaalbeeld geven van alle maatregelen die in deze gebieden zijn uitgevoerd, in uitvoering zijn of zijn gepland. Hierdoor ontbreekt eveneens een totaaloverzicht van de kosten van alle investeringen in het gebied. Daar komt bij dat door de veelheid aan typen maatregelen en de verschillende adresseringen het lastig is om overzicht te krijgen en te houden. Daarnaast is vaak niet bekend of uitgevoerde maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Door het ontbreken van een totaaloverzicht is niet alleen een onderlinge vergelijking van gebieden nauwelijks mogelijk, maar valt ook moeilijk na te gaan of bij de uitvoering van maatregelen in de Natura2000-gebieden sprake is van een doelmatige en doeltreffende besteding van middelen. Een voorbeeld hiervan zijn de Alde Feanen (zie intermezzo 4.2).

Regulier beheer en kosten

In het Natuurakkoord, maar ook in het Natuurpact, hebben provincies aangegeven zich in te spannen om te besparen op de kosten van het reguliere beheer. Zo wil de provincie Fryslân een kostenbesparing van 30% realiseren.⁹⁶ De provincie heeft aangegeven dat zij met de terreinbeheerders wil nagaan hoe besparingen op natuurbeheer gerealiseerd kunnen worden, maar dit onderzoek was in oktober 2013 nog niet uitgevoerd. In de concept-beheerplannen van de Alde Feanen, Bakkeveense duinen, Groote Wielen en Wijnjeterperschar wordt hier en daar gerefereerd aan het reguliere beheer, maar de plannen bevatten geen volledige beschrijving van de aard en de kosten er van. Ook is niet aangegeven hoe bespaard kan worden op deze kosten. De provincie Fryslân heeft aangegeven dat de discussie over bezuinigingen op beheervergoedingen via een ander spoor loopt. Voor de Natura2000-gebieden acht de Rekenkamer dit een gemiste kans, omdat het beheerplan bij uitstek het medium is waar onderbouwd kan worden of de reguliere beheerkosten zullen toe- of afnemen.

⁹⁶ Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet. Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012, hoofdstuk 5.

Intermezzo 4.3 Reguliere beheerkosten

GROOTE WIELEN

De terreinbeherende organisatie van de Groote Wielen, It Fryske Gea (IFG), heeft aangegeven dat het lastig is om onderscheid te maken tussen het reguliere beheer en herstel- en inrichtingsmaatregelen. Om rietvegetaties in stand te houden moet er bijvoorbeeld niet alleen af en toe gemaaid worden (regulier beheer), maar soms ook geplagd om voor een maaiveld daling te zorgen. Bij een variabel peil met lagere zomer- en hogere winterpeilen is de zone waarin zich riet kan ontwikkelen aanmerkelijk breder dan bij een vast peil en is plaggen niet nodig. Het vaste waterpeil is ook ongunstig voor de Noordse woelmuis en waarschijnlijk ook voor het Porseleinhoen. Dat is tevens de reden dat er plannen zijn voor de aanleg van een eilandje ten behoeve van de Noordse woelmuis. Dit soort herstel- en herinrichtingsmaatregelen zijn in feite nodig om het negatieve effect van een vast boezempeil te mitigeren en zouden ook tot het reguliere beheer gerekend kunnen worden. IFG schat de jaarlijkse kosten van het reguliere beheer op circa € 0,2 miljoen.

ALDE FEANEN

In de PAS-analyse van de Alde Feanen wordt opgemerkt dat het reguliere beheer ten aanzien van het veenmosrietland te wensen overlaat. Aangegeven is dat het belangrijk is om tot een beter onderbouwde beheervisie te komen waaruit blijkt wat het meest gewenste beheer is en wat hiervan de kosten zijn. Dan kan ook worden bepaald of de kosten van dit beheer zullen toe- of afnemen.

WIJNJETERPERSCHAR

Staatsbosbeheer, de terreinbeheerder van het Wijnjeterperschar, geeft aan dat de beheerkosten voor het gebied per jaar sterk kunnen variëren. De kosten fluctueren omdat niet alle beheermaatregelen jaarlijks worden uitgevoerd. Ook het weer heeft grote invloed. Bij een zeer natte periode kunnen er geen standaard (maai) machines worden ingezet, vooral niet bij de kwetsbare Blauwgraslanden en moet het maaien en afvoeren handmatig gebeuren. In het algemeen geldt voor heide en graslanden: hoe natter het gebied, hoe duurder het beheer. De veronderstelling dat het beheer goedkoper wordt naarmate het gebied beter is ingericht, is volgens Staatsbosbeheer onjuist. Voor bossen kan dit wel het geval zijn maar voor vochtige heide, natte schraalgraslanden en Blauwgraslanden geldt dit op voorhand zeker niet.

Uit gesprekken met medewerkers van TBO's is gebleken dat het geen vanzelfsprekendheid is dat in alle gebieden de kosten voor het reguliere beheer zullen afnemen. Vooral in gebieden waarbij vernatting een belangrijk doel is, is de kans groot dat de kosten eerder toenemen doordat het gebied minder toegankelijk wordt. De Rekenkamer acht het daarom van belang dat bij een herziening van de beheerplannen de kosten van het reguliere beheer, de verwachte toe- of afname van die kosten en mogelijke besparingen in het beheerplan worden opgenomen. In intermezzo 4.3 zijn enkele voorbeelden gegeven die dat belang benadrukken.

Sense of urgency

Voor 7 Natura2000-gebieden in de provincie Fryslân is vastgesteld dat er sprake is van een sense of urgency: binnen 10 jaar, gerekend vanaf 2005 moeten maatregelen genomen worden om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. De Rekenkamer stelt vast dat in de concept-beheerplannen niet duidelijk was aangegeven of alle maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te

heffen inmiddels zijn uitgevoerd en het gewenste effect hebben gehad. Zo was in het concept-beheerplan van de Alde Feanen niet aangegeven welke maatregelen noodzakelijk zijn om onherstelbare schade te voorkomen en of deze maatregelen inmiddels zijn uitgevoerd. Voor het Wijnjeterperschar was dit wel gebeurd, maar was niet aangegeven of de maatregelen het gewenste effect opleveren of de sense of urgency naar verwachting in 2015 zal zijn opgeheven (zie intermezzo 4.4). Gelet op het feit dat er onherstelbare schade aan de flora en fauna kan optreden acht de Rekenkamer het van belang dat in het ontwerp-beheerplan voor deze gebieden wordt aangegeven of de sense of urgency naar verwachting in 2015 zal zijn opgeheven. Is dit niet geval dan zouden deze gebieden volgens de Rekenkamer in de uitvoering voorrang moeten krijgen.

Intermezzo 4.4 Natura2000-gebieden met een sense of urgency

ALDE FEANEN

Voor de kernopgaven van het gebied geldt een sense of urgency. Aangegeven is dat voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen op korte termijn optimale watercondities nodig zijn voor het realiseren van het habitatype Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden en het verbeteren van de leefcondities voor de doelsoorten Zwarte stern, Bittervoorn en de Grote en Kleine modderkruiper. Ook moeten alle successiestadia van laagveenverlandingsruimte in tijd en ruimte in het gebied vertegenwoordigd zijn. De sense of urgency moet uiterlijk in 2015 opgeheven zijn. In het concept-beheerplan van juli 2013 ontbrak informatie over de maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te heffen.

WIJNJETERPERSCHAR

In het Wijnjeterperschar geldt een sense of urgency met een beheeropgave voor de habitattypen Vochtige heide, Heischrale graslanden en Blauwgraslanden. In het concept-beheerplan van juni 2013 wordt aangegeven welke maatregelen al zijn uitgevoerd om de sense of urgency op te heffen en welke nog genomen moeten worden. Aangegeven is dat het bestaande beheer op een aantal punten nog moet worden aangescherpt:

- *in geplagde delen de fosfaatverdeling in de bodem vaststellen en op basis daarvan zonodig het beheer aanpassen*
 - *als proef: bekalken van een deel van de plagplekken waar schraalland is voorzien ten behoeve van blauwgrasland en heischrale grasland*
 - *op de overgang van slenken naar heide lokaal het beweidingsraster richting de heide verplaatsen ter versterking van het daar voorkomende heischrale grasland*
- Opgemerkt is dat, gelet op de sense of urgency-status, in de eerste beheerplanperiode zal worden ingezet op behoud van kwaliteit en het stoppen van neerwaartse tendensen. Niet is aangegeven of de verwachting is dat de sense of urgency in dit gebied in 2015 zal zijn opgeheven.*

Monitoring en informatievoorziening

De provincie beschikt over diverse monitoringprogramma's om na te gaan in hoeverre de beoogde natuurdoelen zijn gerealiseerd. Deze programma's zijn tot stand gekomen vanuit verschillende invalshoeken en vertonen vaak een overlap. Hoewel de provincie heeft aangegeven dat zij voornemens is deze programma's te integreren om voor een efficiënte wijze van monitoring te zorgen, was eind 2013 dit programma nog niet beschikbaar. Ook was nog niet bekend op welke wijze PS zullen worden geïnformeerd over de voortgang van het EHS-beleid.

Natura2000-gebieden

De provincie is vanaf 2014 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Natura2000-beheerplannen en het monitoren van de instandhoudingsdoelen. In de Natura2000-beheerplannen moet zijn beschreven op welke wijze de monitoring plaatsvindt, wie belast is met de uitvoering en hoe de financiering is geregeld. Voor de internationale verplichtingen is afgesproken dat het Rijk eindverantwoordelijk blijft voor de monitoring van de staat van instandhouding van soorten en habitattypen en voor de rapportages aan Brussel. Provincies zijn verantwoordelijk voor het inwinnen, beheren en rapporteren van monitoringdata en het meten van effecten met betrekking tot de instandhoudingsmaatregelen. Na iedere beheerplanperiode van 6 jaar moet een evaluatie plaatsvinden van de uitvoering van maatregelen en de beoogde kwaliteitsverbetering. Dit is nodig voor het kunnen opstellen van een volgend beheerplan en voor het bepalen van de gebiedsbijdrage aan de totale landelijke instandhoudingsdoelstelling van een soort en/of habitatype. Daarnaast zijn de gegevens die de monitoring oplevert van belang voor de NBwet-vergunningverlening.

Voor de monitoring van de Natura 2000-doelen wordt een landelijk systeem opgezet in een nauwe samenwerking tussen het ministerie van EZ, de provincies (IPO) en de terreinbeherende organisaties (TBO's). In verband met de Europese rapportageverplichtingen is in mei 2009 hiervoor een *Programma van eisen gebiedsgerichte monitoring Natura 2000* vastgesteld door het Regiebureau Natura 2000. Voor zover bekend bij de Rekenkamer heeft dit nog niet geleid tot een concreet product in de vorm van een monitoringprogramma.

PAS-monitoringprogramma

Voor de stikstofgevoelige Natura2000gebieden geldt daarnaast een wettelijke verplichting voor het monitoren van de PAS-herstelmaatregelen. Er is een nieuw uniform monitoringprogramma voor de PAS-gebieden opgesteld dat als definitief concept beschikbaar is.⁹⁷ Het streven is om het PAS-monitoringprogramma zoveel als mogelijk te laten aansluiten bij bestaande monitoringssystemen. Het monitoringprogramma is in samenwerking met provincies tot stand gekomen. Het heeft betrekking op het volgen van de stikstofemissie en -depositie, de uitvoering van PAS-maatregelen, de effecten hiervan op de natuur en het bijhouden van de ontwikkelingsruimte.

Bestaande monitoringssystemen

Er zijn verschillende monitoringssystemen in gebruik die gericht zijn op het volgen van natuurdoelen, waaronder:

⁹⁷ AgentschapNL, Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof- op hoofdlijnen, definitief concept (Versie, 2 april 2012).

- het monitoringsysteem dat gerelateerd is aan het Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) is bedoeld om na te gaan wat de resultaten zijn van het gesubsidieerde natuurbeheer en inzicht te geven in hoeverre de ambities van de ambitiekaart gerealiseerd zijn
- het Netwerk Ecologische Monitoring (NEM) betreft een samenwerkingsverband van het ministerie van Economische Zaken, de provincies, Rijkswaterstaat, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en particuliere gegevensbeherende organisaties⁹⁸. Het gaat om het langjarig en steekproefs-gewijs monitoren van een groot aantal dier- en plantensoorten met als doel inzicht te krijgen in de biodiversiteit, maar ook in het vóórkomen van beschermde planten en diersoorten
- de waterschappen voeren een monitoringprogramma uit om de chemische en ecologische waterkwaliteit van de KRW (Kader Richtlijn Water)-waterlichamen te volgen. Verschillende KRW-waterlichamen hebben een overlap met Natura2000-gebieden, waardoor KRW-monitoringdata deels ook te gebruiken zijn voor het volgen van de staat van instandhouding in Natura2000-gebieden. Het omgekeerde is eveneens van toepassing.

De Rekenkamer constateert dat er verscheidene bestaande monitoringprogramma's zijn die gericht zijn op het volgen van natuurdoelen en dat er nog enkele nieuwe in ontwikkeling zijn. Doordat deze programma's elkaar overlappen bestaat het risico, dat er sprake zal zijn van een inefficiënte wijze van monitoren. Hoewel de provincie voornemens is deze programma's te integreren om voor een efficiënte wijze van monitoring te zorgen, stelt de Rekenkamer vast dat dit programma eind 2013 nog niet beschikbaar was.

Informatievoorziening PS over Natura2000

Driemaal per jaar wordt een voortgangsrapportage met betrekking tot de Natura2000-beheerplannen toegezonden aan de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) en gepubliceerd op de website www.fryslan.nl/natura2000. De voortgangsrapportage die aan de PCLG wordt gezonden is ook beschikbaar voor de Statenleden. De Statencommissie Lân, Loft en Wetter is ook mondeling geïnformeerd over het Natura2000-proces. Daarnaast hebben GS per brief PS op hoofdlijnen geïnformeerd over de gang van zaken in de Natura2000 gebieden.⁹⁹

4.6

Deelconclusie

De Rekenkamer concludeert dat het proces van het definitief aanwijzen van Natura2000-gebieden en het opstellen van de beheerplannen veel tijd in beslag heeft genomen. Definitieve aanwijzing van Natura2000-gebieden had uiterlijk binnen 6 jaar na vaststelling van de communautaire lijst moeten plaatsvinden, dat wil zeggen uiterlijk in december 2010. Voor de 20 Friese Natura2000-gebieden is bij ongeveer de helft van de gebieden het definitieve aanwijzingsbeslui-

⁹⁸ De particuliere gegevensbeherende organisaties zijn verenigd in de Stichting VeldOnderzoek Flora en Fauna (VOFF) en verzorgen hoofdzakelijk de feitelijke inventarisaties voor het NEM. De VOFF werkt samen met de Stichting Gegevensautoriteit Natuur binnen het Natuurloket. Het Natuurloket beschikt over een aanzienlijke databank met gegevens over de flora en fauna in Nederland.

⁹⁹ O.a. brief van GS aan PS, 28 juni 2012, onderwerp 'Toezending informatie m.b.t. ontwikkelopgave natuur Fryslân', kenmerk: 01011379' en brief van GS aan PS, 28 mei 2013, onderwerp 'Stand van zaken onderhandelingen natuur met het Rijk', kenmerk: 01058812.

ten pas na 2010 genomen. Een belangrijke vertragende oorzaak is dat voor verscheidene gebieden is afgesproken eerst inzicht te krijgen in de haalbaarheid en betaalbaarheid van maatregelen alvorens over te gaan tot definitieve aanwijzing (koppelingsafpraak). Daarnaast heeft het traject om PAS-herstelmaatregelen definitief vast te stellen eveneens vertragend gewerkt.

Verder constateert de Rekenkamer dat voor 18 Natura2000-gebieden het beheerplan zich in oktober 2013 nog in de conceptfase bevond. Bij 8 gebieden was in oktober 2013 de wettelijke termijn van 3 jaar, waarbinnen het plan gereed moet zijn, inmiddels verstreken. Van deze 8 gebieden geldt voor 5 dat er vóór 2015 maatregelen genomen moeten worden om onherstelbare schade te voorkomen (sense of urgency). De Rekenkamer concludeert dat door het langdurige beheerplanproces het risico bestaat dat ook de uitvoering van gewenste maatregelen om de natuurkwaliteit te verbeteren langer op zich laat wachten. Daarnaast blijft het voor veel gebruikers van het gebied onzeker of bestaande activiteiten ongewijzigd gecontinueerd kunnen worden. Een mogelijk voordeel is dat het langdurige proces heeft bijgedragen aan een zorgvuldige totstandkoming van de beheerplannen en aan een breed draagvlak voor de maatregelen.

De Rekenkamer concludeert dat in de beheerplannen een veelheid aan categorieën maatregelen in omloop is. Hierdoor is er geen eenduidige verdeling van kosten, financiering en verantwoordelijkheden. Daarnaast bevatten de beheerplannen geen totaaloverzicht van alle maatregelen en kosten. Zo zijn de kosten van het reguliere beheer en de kosten die verbonden zijn aan het verwerven van gronden niet standaard in de plannen opgenomen. Door het ontbreken van een totaaloverzicht is niet alleen een onderlinge vergelijking van gebieden nauwelijks mogelijk, maar valt ook bijna niet na te gaan of bij de uitvoering van maatregelen in de Natura2000-gebieden sprake is van een doelmatige en doeltreffende besteding van middelen.

Verder vindt de Rekenkamer het opmerkelijk dat in de beheerplannen niet standaard een beschrijving van het reguliere beheer is opgenomen en dat de kosten van dit beheer niet zijn benoemd. Het beheerplan is, volgens de Rekenkamer, bij uitstek het platform waar een onderbouwing kan plaatsvinden of de kosten van het beheer in de toekomst zullen af- dan wel toenemen. Hetzelfde geldt voor gebieden met een sense of urgency. Ook hiervoor geldt dat in het beheerplan zou moeten worden aangegeven of de sense of urgency in 2015 al dan niet is opgeheven.

De provincie beschikt over diverse monitoringprogramma's om na te gaan in hoeverre de beoogde natuurdoelen zijn gerealiseerd. De provincie is voornemens deze programma's te integreren om voor een efficiënte wijze van monitoring te zorgen. De Rekenkamer stelt vast dat dit programma eind 2013 nog niet beschikbaar was. Ook was nog niet bekend op welke wijze PS op een geïntegreerde wijze zullen worden geïnformeerd over bestede middelen, geleverde prestaties en het doelbereik.

**Vergelijking Noordelijke
provincies**

5

Vergelijking Noordelijke provincies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de provincies Fryslân, Drenthe en Groningen van het decentralisatieproces van het natuurbeleid en de wijze waarop ze invulling hebben gegeven aan de opgaven uit het Natuurakkoord. Het oogmerk van deze vergelijking is om de Statenleden van de drie provincies inzicht te geven in de overeenkomsten en verschillen in de aanpak van de opgaven waarvoor de provincies geplaatst zijn en daarvan te leren.

5.2 Herijking EHS en ontwikkelopgave

Alleen de provincie Drenthe heeft in 2013 de herijking van de EHS formeel afgerond, maar is niet overgegaan tot definitieve begrenzing. Het doel is om in 2020 nog 1.000 ha te begrenzen. Daarnaast heeft de provincie Drenthe de realisatietermijn verschoven naar 2027 met een doorkijk naar 2040. De provincie Fryslân heeft bij de herijking van de EHS de ecologische verbindingzones volledig buiten de begrenzing gelaten, terwijl de andere twee dit ten dele hebben gedaan. De verwervingsopgave voor de herijkte EHS lijkt voor alle drie provincies haalbaar; de inrichtingsopgave daarentegen is aanzienlijk en het grootst bij de provincie Drenthe. De provincie Groningen staat voor de meest ambitieuze ontwikkelopgave, mede doordat zij de herijkte EHS al in 2021 wil afronden. De drie Noordelijke provincies hebben de afgelopen twee jaar flinke stappen gezet in het decentralisatieproces, maar in 2014 moet nog het nodige moeten gebeuren om een voortvarende doorstart te kunnen maken met het realiseren van de herijkte EHS.

Herijking EHS

In het Natuurakkoord heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat zij in 2012 een herijking van de EHS zullen doorvoeren die leidt tot een definitieve begrenzing, waarbij prioriteit is gegeven aan de internationale Natura2000- en KRW-verplichtingen. Verder is afgesproken om de resterende ontwikkelopgave uiterlijk in 2021 af te ronden. Het kabinet-Rutte II heeft besloten om de datum voor het afronden van de herijking bij te stellen naar 1 januari 2014 en de realisatietermijn op te schuiven van 2021 naar 2027. Daarnaast is besloten om de ecologische verbindingzones, die in het Natuurakkoord waren geschrapt, opnieuw op te nemen.¹⁰⁰

De drie Noordelijke provincies hebben, in tegenstelling tot de andere provincies, besloten om het Natuurakkoord niet te ondertekenen, maar wel mee te werken aan de uitvoering. Ze zijn namelijk wel voorstander van een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid. Na het tot stand komen van het Natuurakkoord hebben de provincies Fryslân en Groningen besloten een eigen provinciale beleidsnota natuur op te stellen. De provincie Drenthe beschikte eind 2013 nog niet over een eigen beleidsnota natuur, maar is voornemens om hier in 2014 invulling aan te geven.

¹⁰⁰ Ministerie van EZ, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag september 2013.

Alleen de provincie Drenthe heeft de herijking van de EHS in 2013 formeel afgerond; PS hebben in juni 2013 de herijkte EHS-kaart vastgesteld. De provincies Groningen en Fryslân hebben het proces van herijking eind 2013 afgerond, maar ter inzage legging van de herijkte EHS-kaart en vaststelling door PS hadden nog niet plaatsgevonden. In tegenstelling tot Groningen en Fryslân heeft Drenthe niet gekozen voor een definitieve begrenzing van de EHS. De provincie heeft voor 1.000 ha een bestuurlijke reservering opgenomen en wil rond 2020 overgaan tot begrenzing van dit gebied.

Bij het herijken heeft de provincie Drenthe besloten een deel van de geplande verbindingzones te schrappen, Groningen heeft enkele zones laten vervallen, terwijl de provincie Fryslân alle geplande verbindingzones buiten de begrenzing heeft gelaten. Alle drie provincies hebben bij het herijken prioriteit gegeven aan het realiseren van de Natura2000- en de KRW-doelen. Wat de realisatietermijn betreft toont Groningen de meeste ambitie door 2021 te nemen als jaar waarop de EHS moet zijn afgerond. Fryslân heeft de termijn opgeschoven naar 2027, evenals Drenthe. De provincie Drenthe geeft echter daarnaast nog een doorkijk naar 2040, mede omdat zij van plan is om rond 2020 nog 1.000 ha te gaan begrenzen.

Tabel 5.1 Voor de 3 Noordelijke provincies is aangegeven wat de stand van zaken is ten aanzien van het vaststellen van de herijkte EHS, of er sprake is van een definitieve begrenzing, of de ecologische verbindingzones deel uitmaken van de herijkte EHS, of prioriteit is gelegd bij de internationale Natura2000- en KRW-doelen en de realisatietermijn.

	Fryslân	Drenthe	Groningen
Provinciale nota natuurbeleid	ja	nee	ja
Proces herijking EHS in 2013 volledig afgerond	nee	ja	nee
Definitieve begrenzing	ja	nee	ja
Verbindingzones opgenomen	nee	deels	deels
Prioriteit gelegd bij Natura2000- en KRW-doelen	ja	ja	ja
Realisatietermijn	2027	2027/2040	2021

Haalbaarheid ontwikkelopgave

De Rekenkamer heeft een inschatting gemaakt van de haalbaarheid van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS door deze opgave te vergelijken met wat er de afgelopen periode is gerealiseerd. In tabel 5.2 is aangegeven hoeveel ha er in de periode 1991–2011 op jaarbasis gemiddeld aan landbouwgrond is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel ha hiervan inmiddels is ingericht als natuurgebied. Daarnaast is voor ontwikkelopgave van de herijkte EHS voor de periode tot 2021/2027 aangegeven wat de gemiddelde opgave op jaarbasis is.

Wat de verwervingsopgave betreft lijkt het erop, in vergelijking met de afgelopen periode, dat deze opgave ruimschoots gehaald kan worden. Hierbij maakt de Rekenkamer nog wel de kanttekening dat het verwerven van de laatste gronden relatief meer tijd en energie vraagt en niet onderschat moet worden. Voor de inrichtingsopgave is het omgekeerde het geval. Met name voor de provincies Drenthe en Groningen is de inrichtingsopgave voor de komende periode fors.

Deze provincies moeten namelijk op jaarbasis gemiddeld genomen 5–7 keer zoveel gronden inrichten dan voorheen. Bij de provincie Groningen is de ambitieuze opgave mede een gevolg van het feit dat de provincie de EHS al in 2021 wil afronden. De provincie Drenthe kiest voor een lange termijn strategie door te opteren voor een afronding tussen 2027 en 2040.

Tabel 5.2 Voor de 3 Noordelijke provincies is aangegeven hoeveel hectare landbouwgrond in de periode 1991–2013 gemiddeld per jaar is verworven of van functie is gewijzigd en hoeveel hiervan is ingericht als natuurgebied. Voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS is aangegeven wat gemiddeld op jaarbasis de opgave is.

	Fryslân		Drenthe		Groningen	
	1991–2011	2012–2027	1991–2011	2012–2027	1991–2011	2012–2021
Verworven / nog te verwerven (ha/jr)	541	179	515	213	370	241
Ingericht / nog in te richten (ha/jr)	343	461	110	807	165	768

Uitvoering ontwikkelopgave

De Rekenkamer heeft nagegaan wat de stand van zaken is ten aanzien het organiseren van de uitvoering en de inzet van beschikbare uitvoeringsinstrumenten om zodoende een indicatie te krijgen of de Noordelijke provincies, na 2 jaar decentralisatie, begin 2014 een doorstart kunnen maken met de realisatie van de herijkte EHS.

Nadat het Rijk in 2011 besloten heeft de ILG-bestuursovereenkomsten te beëindigen heeft de provincie Groningen besloten om een nieuwe provinciale beleidsnota natuur en een nieuw uitvoeringsprogramma voor de periode 2012–2016 op te stellen. Drenthe en Fryslân hebben ervoor gekozen om tot 2014 te werken met een aangepast ILG-programma. Eind 2013 had de provincie Fryslân een nieuw uitvoeringsprogramma als eindconcept gereed. Vaststelling door GS zou volgens de provincie in februari 2014 kunnen plaatsvinden. Drenthe was eind 2013 nog bezig met het opstellen van een nieuw uitvoeringsprogramma. Het besluit tot het reorganiseren van de Dienst Landelijk Gebied betekent dat in 2014 de bestaande uitvoeringsorganisatie opnieuw vorm zal moeten worden gegeven. De provincie Fryslân is voornemens om de DLG-medewerkers over te plaatsen naar de provincie, terwijl Groningen en Drenthe opteren voor een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie op afstand. In dit geval zou de DLG als zelfstandige eenheid blijven voortbestaan, bijvoorbeeld als een Shared Service.

Tabel 5.3 Voor de drie Noordelijke provincies zijn enkele onderdelen die betrekking hebben op de uitvoering van de ontwikkelopgave met elkaar vergeleken.

	Fryslân	Drenthe	Groningen
Nieuw uitvoeringsprogramma	eindconcept	nee	ja
Reorganisatie Dienst Landelijk Gebied	overname medewerkers	shared service	shared service
Inzet Instrument onteigenen	bij hoge uitzondering	nee	ja (10% norm)
Doorstart doorleveren/verkopen BBL-gronden	nee	nee	nee
Nog door te leveren/verkopen BBL-gronden	2.326	?	500
Provinciale opzet voortgangsrapportages	nee	nee	nee

Bij alle drie provincies is de inzet om benodigde landbouwgronden voor nieuwe natuur binnen de EHS via minnelijke verwerving in bezit te krijgen of in overleg met de eigenaar de functie te wijzigen van landbouw in natuur. De provincie Drenthe is niet voornemens om het instrument van onteigenen in te zetten, Fryslân overweegt om bij hoge uitzondering dit wel te doen en Groningen gaat hierin het verst. De provincie Groningen heeft hierbij als norm gesteld dat hooguit 10% van de benodigde gronden op deze wijze mag worden verworven.

Nadat de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG) door de rechter in het gelijk is gesteld ten aanzien van het doorleveren van BBL-gronden, waren provincies genoodzaakt nieuw beleid te formuleren voor het doorleveren/verkopen van deze gronden aan (particuliere) natuurbeheerders. Ook dienden bestaande subsidieregelingen aangepast te worden aan het nieuwe beleid. De provincies Fryslân en Drenthe hadden eind 2013 nog geen nieuw beleid vastgesteld. Groningen had wel nieuw beleid vastgesteld, maar nog niet in uitvoering gebracht. De reden hiervan is dat de provincie nog onzeker is over de juridische houdbaarheid. Dit betekent dat de stagnatie in het doorleveren/verkopen van gronden die rond 2009 is opgetreden eind 2013 nog niet was opgeheven. Bij de provincie Fryslân betrof het ruim 2.300 ha, bij Groningen 500 ha en de provincie Drenthe kon niet aangeven om hoeveel ha het ging.

Om de voortgang in de realisatie van de landelijke EHS te kunnen volgen is in de periode 2007–2012 op landelijk niveau gebruik gemaakt van het informatiemodel *Natuurmeting op Kaart* (NOK), op basis waarvan jaarlijks voortgangsrapportages zijn opgesteld over de EHS-realisatie. Met het Natuurakkoord zijn deze rapportages in een ander perspectief komen te staan. Het is nu aan de provincies om de voortgang in beeld te brengen en hierover te rapporteren aan PS. Afgesproken is dat het Rijk via de rapportages aan PS op de hoogte blijft van de vooruitgang. De Noordelijke provincies beschikten eind 2013 nog niet over een nieuw geïntegreerd informatiemodel waarmee de voortgang van de EHS-realisatie zal worden gevolgd en een beschrijving waaruit blijkt wanneer en hoe PS zullen worden geïnformeerd over de geleverde prestaties en doelbereiking. De provincie Fryslân heeft aangegeven dat zij dit heeft opgenomen in het nieuwe uitvoeringsprogramma.

De Rekenkamer stelt vast dat de drie Noordelijke provincies flinke stappen hebben gezet in het decentralisatieproces, maar dat in 2014 nog het nodige moeten gebeuren om een voortvarende doorstart te kunnen maken met het realiseren van de herijkte EHS.

5.3

Programmatische Aanpak Stikstof en beheeropgave

Ongeveer driekwart van de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies ondervindt negatieve effecten van een te hoge stikstofdepositie. Voor nieuwe economische activiteiten nabij deze gebieden geldt in het kader van de NBwet een vergunningplicht om de lokale uitstoot van stikstofverbindingen te reguleren. In de provincies Fryslân en Drenthe betreft het met name veebedrijven waarvoor een vergunningplicht geldt. Een probleem in deze provincies is dat honderden veebedrijven hebben uitgebreid zonder een NBwet-vergunning aan te vragen, waardoor een situatie van rechtsongelijkheid en gedogen is ontstaan. In de provincie Groningen speelt dit probleem nauwelijks. Daarnaast hebben de provincies voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden PAS-maatregelen, inclusief een kostenraming, ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ. Uitgaand van deze voorlopige kostenraming stelt de Rekenkamer vast dat de provincies over voldoende Rijksmiddelen kunnen beschikken om de PAS-maatregelen te kunnen uitvoeren. Verder is de voorlopige inschatting van Rijk en provincies dat er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om te voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten.

Stikstofdepositiebeleid en NBwet-vergunningverlening

Op 7 december 2004 is de communautaire lijst van de door Nederland aangeelde Natura2000-gebieden door de Europese Commissie vastgesteld. Vanaf dat moment diende voor nieuwe activiteiten in en nabij deze gebieden een toetsing plaats te vinden of deze een significant negatief hebben op de instandhoudingsdoelstellingen. In Nederland speelt met name het probleem van stikstofemissies vanuit de landbouw, industrie en vervoer die een significant negatief kunnen hebben op de natuurdoelen in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden. De provincies zijn voor de meeste Natura2000-gebieden het bevoegd gezag om te toetsen of er al dan niet een NBwet-vergunning kan worden verleend voor nieuwe activiteiten waarbij ammoniak en/of stikstofoxiden vrijkomen. De uitstoot van ammoniak is vooral afkomstig van veebedrijven.

Naast de bepalingen in de NBwet en het nationale, voorlopige PAS-beleid, kunnen provincies aanvullend een eigen interimbeleid voeren ten aanzien van het verlenen van NBwet-vergunningen, totdat de PAS definitief in werking treedt. Van de drie Noordelijke provincies voert alleen Drenthe een interimbeleid voor het verlenen van NBwet-vergunningen aan nieuwe veebedrijven of veebedrijven die willen uitbreiden. Fryslân hanteert enkele algemene uitgangspunten bij de vergunningverlening. In de provincie Groningen speelt het probleem van een te hoge stikstofdepositie alleen bij het Lieftingsbroek. In de provincie Fryslân zijn in de periode tot 2013 ruim 100 NBwet-vergunningen afgegeven aan veebedrijven die wilden uitbreiden, in de provincie Drenthe zijn dat er ruim 300 en in Groningen slechts een paar.

Tabel 5.4 Aangegeven is of de 3 Noordelijke provincies beschikken over een interimbeleid voor het afgeven van NBwet-vergunningen aan veebedrijven, hoeveel vergunningen bij benadering zijn verleend en hoeveel bedrijven zonder vergunning hebben uitgebreid, de zogenoemde interim-uitbreiders.

	Fryslân	Drenthe	Groningen
Interimbeleid	nee	ja	nee
NBwet-vergunningen (aantal)	ca. 100	ca. 300	enkele
Interim-uitbreiders	250-400	ca. 1000	geen

Zoals hiervoor opgemerkt hadden vanaf 7 december 2004 alle veebedrijven nabij een stikstofgevoelig Natura2000-gebied een NBwet-vergunning moeten aanvragen om te mogen uitbreiden.¹⁰¹ Lang niet alle bedrijven hebben dit gedaan. Voor deze zogenoemde interim-uitbreiders dienen de provincies de komende periode herstelwerkzaamheden uit te voeren om de ontstane situatie van rechtsongelijkheid en gedogen ongedaan te maken. In Fryslân is de inschatting dat het om 250-400 bedrijven gaat en in Drenthe mogelijk om zo'n 1000 bedrijven. In Groningen speelt dit probleem niet.

PAS-herstelmaatregelen en ontwikkelingsruimte

Voor de stikstofgevoelige gebieden waar de provincies PAS-herstelmaatregelen willen nemen, zijn PAS-maatregelen, inclusief een kostenraming, bij het ministerie van EZ ter goedkeuring voorgelegd. Na goedkeuring worden deze maatregelen opgenomen in de landelijke PAS en in de Natura2000-beheerplannen. Voor deze maatregelen geldt dan een uitvoeringsplicht. De uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen kan verdeeld worden over 3 opeenvolgende beheerplanperiodes van 6 jaar, in totaal 18 jaar. Het doel is dat in de eerste beheerplanperiode voldoende maatregelen worden genomen om verdere achteruitgang te voorkomen.

De provincie Fryslân heeft voor 9 gebieden PAS/Natura2000-maatregelen ingediend bij het ministerie van EZ, Drenthe voor 11 en Groningen voor 4 (zie tabel 5.5). De Rekenkamer merkt op dat de provincies niet altijd consequent onderscheid hebben gemaakt tussen PAS- en overige Natura2000-maatregelen. De provincie Groningen heeft bij voorbeeld naast het Lieftingsbroek ook voor het Lauwersmeer, het Zuidlaardermeergebied en de Waddenzee maatregelen opgevoerd. Voor deze maatregelen hebben de provincies een kostenraming opgesteld. De kostenramingen voor de PAS-herstelmaatregelen zijn de afgelopen jaren verschillende keren bijgesteld. De Rekenkamer heeft gebruik gemaakt van de kostenramingen die eind 2013 door de provincies zijn aangeleverd. Het gaat nog steeds om voorlopige ramingen die nog kunnen wijzigen. De ramingen zijn pas definitief nadat alle PAS-herstelmaatregelen door het ministerie van EZ zijn goedgekeurd.

Uitgaande van voorlopige provinciale kostenramingen heeft de commissie-Jansen 1, en later aanvullend Jansen 2, een verdeling over de provincies gemaakt van beschikbare Rijksmiddelen voor de uitvoering van de PAS. Deze zijn opgenomen in de beheeropgave (zie tabel 5.6). Op basis hiervan heeft de Rekenkamer

¹⁰¹ Voor vogelrichtlijngebieden geldt mogelijk nog een eerdere datum.

berekend over hoeveel PAS-middelen de provincies in de eerste beheerplanperiode kunnen beschikken. De Rekenkamer stelt vast dat alle 3 provincies over voldoende Rijksmiddelen kunnen beschikken om de PAS-herstelmaatregelen van de eerste beheerplanperiode uit te voeren. Overigens merkt de Rekenkamer op dat de PAS-middelen die via het Provinciefonds ter beschikking komen, niet geormerkt zijn. Het staat de provincie vrij om resterende middelen in te zetten voor andere onderdelen van het natuurbeleid. Het gaat erom dat de geplande PAS-maatregelen volgens de ingediende programmering over 3 beheerplanperiodes daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Tabel 5.5 Aangegeven is het aantal Natura2000-gebieden waarvoor de 3 Noordelijke provincies (PAS)-herstelmaatregelen hebben ingediend bij het Rijk, een voorlopige totale kostenraming van deze maatregelen voor de eerste beheerplanperiode en de Rijksmiddelen die via de commissie-Jansen zijn toebedeeld voor de uitvoering. Tevens is vermeld of de ontwikkelingsruimte voor nieuwe economische activiteiten naar verwachting voldoende zal zijn.

	Fryslân	Drenthe	Groningen
Aantal PAS-gebieden	9	11	4
Kostenraming PAS/Natura2000-herstelmaatregelen (€ x mln)	16,8	45,9	10,5
Toebedeelde rijksmiddelen (€ x mln)	19,2	47,0	11,6
Voldoende ontwikkelingsruimte	ja	ja	ja

Ook is voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden een voorlopige inschatting gemaakt of er voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om te voldoen aan de ontwikkelingsbehoefte voor nieuwe economische activiteiten. De verwachting is dat dit het geval is bij alle gebieden.

Beheeropgave

De commissie-Jansen heeft een verdeling over de provincies opgesteld voor de middelen die het Rijk vanaf 2014 jaarlijks via het Provinciefonds beschikbaar zal stellen voor de beheeropgave. Voor de 3 Noordelijke provincies is de verdeling over de verschillende onderdelen van de beheeropgave aangegeven in tabel 5.6. De eigen bijdragen van de provincies aan de verschillende onderdelen van de beheeropgave zijn in het overzicht niet meegenomen. Voor de provincie Fryslân valt op dat, in verhouding tot de 2 andere provincies, een relatief groot deel van het budget gereserveerd is voor het faunabeheer en het agrarisch natuurbeheer. Deze middelen zijn met name bedoeld voor het vergoeden van landbouwschade veroorzaakt door ganzen en weidevogelbeheer. Het gaat om bijna 60% van het totale budget. In de provincie Drenthe gaan er verhoudingsgewijs veel middelen (87%) naar het natuurbeheer en de Natura2000-gebieden (PAS-herstelmaatregelen) en relatief weinig naar agrarisch natuurbeheer. De provincie Groningen neemt een middenpositie in. Zoals eerder opgemerkt worden de Rijksmiddelen in het Provinciefonds niet geormerkt en staat het de provincies vrij om deze naar eigen inzicht te verdelen over de ontwikkel- en de beheeropgave.

Tabel 5.6 Aangegeven is hoe de Commissie Jansen (1 en 2) voor de 3 noordelijke provincies de Rijksmiddelen heeft verdeeld over de verschillende onderdelen van de beheeropgave (€ x mln).

	Fryslân		Drenthe		Groningen	
Regulier natuurbeheer	6,73	(27%)	8,85	(46%)	3,83	(42%)
PAS-herstelmaatregelen	3,22	(13%)	7,83	(41%)	1,93	(21%)
Hydrologische maatregelen	0,43	(2%)	0,94	(5%)	0,05	(1%)
Faunabeheer	7,17	(29%)	0,42	(2%)	0,69	(8%)
Agrarisch natuurbeheer	7,00	(29%)	1,29	(6%)	2,63	(29%)
Totaal	24,55		19,13		9,13	

5.4 Natura2000-gebieden

In alle drie provincies is het definitief aanwijzen van Natura2000-gebieden en het opstellen van beheerplannen een proces van de lange adem. Voor de 34 Natura2000-gebieden in het Noorden was eind 2013 voor nog geen enkel gebied een definitief beheerplan vastgesteld. Het proces loopt inmiddels 10 jaar, met als gevolg dat het ook lang kan duren voordat gewenste maatregelen in uitvoering komen. In ongeveer eenderde van de gebieden moet vóór 2015 maatregelen genomen worden om onherstelbare schade te voorkomen (sense of urgency). Het risico op schade door uitstel is hier het grootst.

Rijk en provincies hadden uiterlijk in december 2010 voor alle Natura2000-gebieden een definitief besluit over de aanwijzing moeten nemen. Na aanwijzing dient binnen drie jaar een beheerplan te zijn vastgesteld. Hieronder is de stand van zaken in de drie Noordelijke provincies weergegeven ten aanzien van het aanwijzen en het opstellen van het beheerplan.

In de drie Noordelijke provincies zijn in totaal 34 Natura2000-gebieden aangewezen, waarvan 7 provincieoverschrijdend zijn. Doordat bijvoorbeeld het Fochterloërveen zowel wordt meegerekend bij Fryslân als Drenthe is er sprake van dubbeltellingen, waardoor het totale aantal Natura2000-gebieden voor de 3 Noordelijke provincies, zoals vermeld in tabel 5.7, hoger uitvalt en uitkomt op 41. De provincies en het Rijk hebben voor de provincieoverschrijdende gebieden afspraken gemaakt bijvoorbeeld over wie het voortouw heeft bij het opstellen van het beheerplan, het opvoeren van de PAS-herstelmaatregelen en eindverantwoordelijk is voor het uitvoeren van het beheerplan.

Tabel 5.7 Voor de 3 Noordelijke provincies is het aantal Natura2000-gebieden weergegeven, hoeveel daarvan stikstofgevoelig zijn, voor hoeveel gebieden een sense of urgency geldt en wat de status was van het beheerplan in oktober 2013.

	Fryslân	Drenthe	Groningen
Aantal Natura2000-gebieden	20	14	7
Overschrijding aanwijzingstermijn	11 (55%)	12 (86%)	5 (71%)
Status beheerplannen	18 concept 2 ontwerp	12 concept 2 ontwerp	7 concept
Stikstofgevoelig	15 (75%)	12 (86%)	4 (57%)
Sense of urgency	7 (35%)	4 (29%)	2 (29%)

Bij alle Natura2000-gebieden heeft het proces van aanwijzing en het opstellen van het beheerplan lang geduurd. In 2013 is voor laatste Natura2000-gebieden een definitief besluit genomen. Bij de meeste gebieden heeft definitieve aanwijzing pas na 2010 plaatsgevonden. Van de 34 Natura2000-gebieden heeft bij 22 gebieden definitieve aanwijzing pas na 6 jaar plaatsgevonden. Eind 2013 was voor 4 gebieden een ontwerp-beheerplan beschikbaar, maar voor nog geen enkel gebied was een definitief plan vastgesteld. Uitgaand van de peildatum van 1 oktober 2013 had van de 34 Natura2000-gebieden bij 10 al een overschrijding van de termijn van 3 jaar plaatsgevonden.

Bij benadering geldt voor driekwart van de gebieden dat ze stikstofgevoelig zijn. In deze gebieden zullen PAS-herstelmaatregelen worden uitgevoerd om de milieucondities te verbeteren. Voor ongeveer een derde van de gebieden geldt een sense of urgency. Dit houdt in dat in deze gebieden voor 2015 voldoende maatregelen moeten worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen.

6

**Bestuurlijke reactie en
nawoord**

Bestuurlijke reactie en nawoord

6.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân

Wij hebben via uw brief van 7 februari j.l. kennis genomen van uw bestuurlijk rapport: *Decentralisatie Natuurbeleid: Noordelijke Provincies aan zet*. Het rapport is gebaseerd op een uitgebreide beschrijving van de ontwikkelingen rondom de ecologische hoofdstructuur, de beheerplannen Natura 2000, de PAS en de afspraken rondom de monitoring. Het rapport geeft inzicht in het belang van het natuurbeleid en de wezenlijke taak die de provincie in de realisatie daarvan heeft. Wij danken u voor het overzicht dat u heeft geschetst van wat zich in de afgelopen periode in het beleidsveld natuur heeft afgespeeld. U stelt ons in de gelegenheid bestuurlijk op uw rapport te reageren. Van deze mogelijkheid maken we bij deze gebruik.

Algemene reactie

Nu Provinciale Staten op 22 januari 2014 met het Natuurpact hebben ingestemd, is een periode afgesloten die zich kenmerkte door onduidelijkheid en onzekerheid. Zoals u schetst, is er onder andere sprake geweest van bezuinigingen door het rijk op het natuurbeleid en het uitblijven van nieuwe afspraken met de provincies over de uitvoering van de nieuwe gedecentraliseerde taken. Dit maakte het voor ons als provincie lastig om met deze nieuwe taken, waarvoor wij met ingang van 1 januari 2014 verantwoordelijk zijn, in de volle breedte aan het werk te gaan. Nu er nieuwe afspraken zijn, die zijn vastgelegd in het Natuurpact, kunnen wij weer voortvarend aan de slag. Een belangrijk laatste stap die voor de uitvoering van het Provinciale natuurbeleid nog moet worden gezet is de afronding en vaststelling door het rijk van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Als deze aanpak – die zowel op de natuur als voor de economische ontwikkeling een positief effect zal hebben – is vastgesteld zullen wij met **alle** nieuwe taken aan de slag kunnen. Op dit moment worden voor de nieuwe uitvoeringsorganisatie, het nieuwe uitvoeringsprogramma, het monitoringsprogramma, de afronding van de PAS en daarmee beheerplannen Natura 2000 alle voorbereidingen getroffen.

Rechtmatigheid en doelmatigheid staan voorop bij het uitvoeren van de provinciale taken, in dit geval het natuurbeleid. Daarbij zullen wij de ruimte om politieke keuzes te maken uiteraard blijven benutten, en de ons gegeven beleidsvrijheid gebruiken. De conclusies die u in uw rapport trekt herkennen wij grotendeels. Op enkele conclusies gaan we in het onderstaande nader in. Vervolgens reageren wij in het onderstaande op uw aanbevelingen en geven wij aan wat wij daar mee zullen doen.

Opmerkingen ten aanzien van uw conclusies

BESCHIKBARE MIDDELEN

- Wij kunnen ons vinden in uw berekening van de kosten en beschikbare middelen voor de ontwikkelopgave van de EHS. Ten aanzien van de beschikbare middelen voor de uitvoering van herstelmaatregelen voor de PAS, als onderdeel van de beheerplannen Natura 2000 merken wij op dat deze bijna in evenwicht zijn en niet ruimschoots voldoende zoals u stelt.

BEGRENZING ECOLOGISCHE VERBINDINGSZONES

- De afspraken in het natuurpact gaan inderdaad uit van wenselijkheid van het verder werken aan ecologische verbindingen. Provincies zijn volgens het natuurpact echter vrij om te besluiten dit via het instrument EHS in te realiseren en dus planologisch vast te leggen of op een andere wijze in te vullen.

Reactie op uw aanbevelingen

In het onderstaande herhalen wij eerst uw aanbevelingen en gaan daar vervolgens op in.

AANBEVELING 1

Zorg dat twee jaar na het besluit tot decentralisatie, in 2014 zo spoedig mogelijk een doorstart wordt gemaakt met het realiseren van de herijkte EHS om een verdere achteruitgang van de biodiversiteit te voorkomen. Let hierbij niet alleen op de betaalbaarheid van de resterende ontwikkelopgave, maar zorg ook voor een uitvoeringsorganisatie en een uitvoeringsinstrumentarium die garant kunnen staan voor een doelmatige aanpak. Hiermee ontstaat zicht op een tijdige afronding van de EHS in 2027. De ervaring leert namelijk dat het verwerven en inrichten van de laatste gronden relatief veel energie en tijd kost en wellicht een andere inzet vergt van het beschikbare instrumentarium.

Deze aanbeveling kunnen we onderschrijven. Wij pakken dit daarom op de volgende wijze concreet op. Wij hebben reeds stappen gezet richting een vernieuwde uitvoeringsorganisatie en zijn begonnen met de uitvoering van het natuurpact. In de loop van 2014 zal deze vernieuwde uitvoeringsorganisatie er staan. Ook hebben wij met vaart de inrichting van de gebieden weer opgenomen. Daarnaast zijn wij bezig met het opstellen van Aankoopstrategie-plannen voor de gebieden waarmee de organisatie gericht aan kan kopen, zicht heeft op de planning en middelen hiervoor. Daarnaast hebben wij een portefeuillestrategie voor grond opgezet waarmee we zicht houden op de verkopen, aankopen, bijkomende kosten en beschikbare middelen voor de inrichting. Voor wat betreft het instrumentarium willen wij wijzen op de nota grondbeleid en de afspraken die met Provinciale Staten zijn gemaakt omtrent onteigening. Op dit moment brengen wij in kaart in welke situaties we dit instrument eventueel willen inzetten, waarna Provinciale Staten hierover een besluit kunnen nemen. Wij zijn als provincie Fryslân niet de enige actor bij het halen van biodiversiteitsdoelen. Processen als klimaatverandering spelen daarbij bijvoorbeeld ook een rol. Wij zullen de ons beschikbaar gestelde instrumenten en middelen daartoe rechtmatig en zo doelmatig mogelijk trachten in te zetten.

AANBEVELING 2

Heroverweeg of een bijstelling moet plaatsvinden van de wijze waarop de doorwerking van EHS- en Natura 2000-gebieden in bestemmingsplannen thans geregeld is. Allereerst is de Rekenkamer van mening dat een periode van 10 jaar te lang is om wijzigingen in de provinciale EHS-begrenzing door te voeren in de bestemmingsplannen. De huidige werkwijze brengt voorts met zich mee dat op bestemmingsplankaarten de herkenbaarheid van deze gebieden en het bijbehorende beschermingsregime gering is. Een uniforme, rechtstreekse doorwerking en het toevoegen van de bestemmingen EHS en Natura2000-gebieden kunnen zorgen voor meer duidelijkheid, niet alleen bij initiatiefnemers maar ook bij gemeenten. De kans dat initiatiefnemers van nieuwe economische activiteiten in en rond deze gebieden ten onrechte geen NB-wetvergunning aanvragen kan hierdoor af nemen en daarmee ook de tijd die de provincie kwijt is aan herstelwerkzaamheden. Volgens de Rekenkamer is de provincie bij uitstek de overheid die op het terrein van de ruimtelijke ordening duidelijkheid aan burgers en ondernemers moet bieden in het toekennen van bestemmingen en de consequenties hiervan.

De aanbeveling de doorwerking van de EHS in bestemmingsplannen te heroverwegen nemen we over. De nieuwe ontwerp Verordening Romte Fryslân 2014 is op dit punt reeds aangescherpt: de regels voor de (herijkte) EHS zijn ook van toepassing op bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen een geldend ruimtelijk plan. In de toelichtende tekst hierop spreken we de verwachting uit dat gemeenten de bestemming van gronden die deel uitmaken van de (herijkte) EHS, na verwerving daarvan door een beherende instantie of particulier, zo spoedig mogelijk aanpassen. Wij stellen hiervoor op dit moment geen termijn maar gaan er vanuit dat de gemeenten deze consequentie aanvaarden. Bovendien geldt al een planologische basisbescherming voordat gronden zijn aangekocht of als natuurgebied worden beheerd: ontwikkelingen die onomkeerbaar in de weg staan aan realisering van de EHS zijn niet toegestaan.

Deze werkwijze levert in de praktijk geen problemen op. Voor de nieuwe EHS zijn er voldoende waarborgen voor bescherming. De meeste Friese bestemmingsplannen buitengebied bevatten een wijzigingsbevoegdheid naar een natuurbestemming, wanneer gronden voor natuur zijn aangekocht of het gebruik in natuur is gewijzigd. Wij willen de mogelijkheden tot verbetering van deze werkwijze nagaan. We zullen nog beoordelen of het nodig en mogelijk is een termijn te verbinden aan een bestemmingswijziging, als gronden binnen de EHS zijn verworven of ingericht resp. beheerd voor natuur. Wij zullen dit betrekken bij de behandeling van de Verordening Romte in Provinciale Staten rond de zomer van 2014.

Uw aanbeveling ten aanzien van het toevoegen van de bestemmingen EHS en Natura 2000-gebieden beschouwen wij als een suggestie om voor meer duidelijkheid te zorgen over de bekendheid van het beschermingsregime van de natuurbeschermingswet. Wij zien daarvoor meerdere opties. Landbouwbedrijven kunnen ook op andere manieren over de NB-wetvergunning geïnfomeerd worden, bijvoorbeeld bij de verlening van de omgevingsvergunning of de melding/toetsing aan de AMvB Huisvesting. Wij gaan in gesprek met

gemeenten om vast te stellen welke weg hiervoor het best bewandeld kan worden. Wij zullen Provinciale Staten hierover voor het einde van 2014 schriftelijk informeren.

AANBEVELING 3

Probeer in het kader van de invoering van de PAS snel duidelijkheid te verschaffen over de toedeling van de beschikbare ontwikkelingsruimte, de voorwaarden die hieraan zijn verbonden en de wijze waarop de provincie de toedeling en de registratie gaat uitvoeren. Dit om te voorkomen dat de invoering nog langer op zich laat wachten en de onduidelijkheid voor ondernemers blijft voortbestaan. Neem als bevoegd gezag zelf het initiatief om het probleem van de interimuitbreiders op te lossen, zodat de situatie van gedogen en rechtsongelijkheid zo snel mogelijk wordt opgeheven.

Wij delen de mening van de Rekenkamer dat er snel duidelijkheid moet worden verschaft richting initiatiefnemers. In de afgelopen tijd hebben wij meerdere bijeenkomsten voor agrariërs georganiseerd om toelichting te geven op de PAS die in ontwikkeling is. Zodra er landelijke duidelijkheid over de toedeling van ontwikkelingsruimte per gebied en de verdeelregels is, zullen wij dat doen. Wij hebben er landelijk steeds op aangedrongen om deze duidelijkheid te leveren. Gelet op de complexiteit van dit vraagstuk en het feit dat de beleidsverantwoordelijkheid voor de PAS bij het Rijk ligt, is dit vooral ook een zaak voor het Rijk om dit op te lossen. Ten aanzien van de interim-uitbreiders staan wij een landelijke werkwijze voor. De veehouderijbedrijven die zonder Natuurbeschermingswetvergunning zijn uitgebreid, vertegenwoordigen een landelijk probleem. Het gaat daarbij om duizenden bedrijven. Een landelijke werkgroep is al enige tijd bezig met het zoeken naar oplossingen. Wij werken daar aan voortvarend mee. Een mogelijke oplossing wordt nu juridisch onderzocht. Indien succesvol, zal deze worden opgenomen in het PAS-programma.

AANBEVELING 4

Ga voor de Natura2000-gebieden met een sense of urgency na of er inmiddels voldoende maatregelen zijn genomen om onherstelbare schade aan flora en fauna te voorkomen. Geef bij de uitvoering prioriteit aan de gebieden waar nog maatregelen getroffen moeten worden om de sense of urgency op te heffen. Neem, vooruitlopend op de definitieve vaststelling van de Natura2000-beheerplannen, nu al het initiatief voor het opzetten van een uitvoeringsorganisatie voor deze gebieden. Hierdoor kan worden voorkomen dat de uitvoering van voorgenomen maatregelen nog langer op zich laat wachten.

Wij onderkennen de opgaven die de rekenkamer beschrijft. In de beheerplannen Natura 2000 die in concept gereed zijn, wordt onder andere vanuit deze urgentie een maatregelenpakket voorgesteld. De uitvoeringsorganisatie voor de beheerplannen wordt op dit moment ingericht. Intussen is het beheerplan Groote Wielen op 10 december 2013 definitief vastgesteld. Het ontwerp Beheerplan Merengebied (drie Natura 2000 gebieden) ligt ter visie. Er is bovendien al veel gebeurd aan voorbereiding en uitvoering van maatregelen in Natura 2000 gebieden. Eén voorbeeld daarvan is het Life project in de Alde Feanen waarin reeds concrete

herstelmaatregelen in uitvoering worden genomen. Wij zullen voor het eind van 2014 Provinciale staten via het jaarplan landelijke gebied 2015 een overzicht geven over *sense of urgency* opgaven binnen de Natura 2000 gebieden en maatregelen die daarvoor worden genomen.

AANBEVELING 5

Zorg bij de eerstvolgende herziening van de Natura2000-beheerplannen dat ook een beschrijving van de aard en de kosten van het reguliere beheer worden opgenomen, inclusief een analyse waaruit blijkt of de reguliere beheerkosten zullen toe- of afnemen. Bekijk dit in samenhang met de PAS-herstelmaatregelen. Op deze wijze kan worden onderbouwd of een besparing op de reguliere beheerkosten verantwoord is. Reduceer daarnaast het aantal onderscheiden categorieën maatregelen fors door alleen onderscheid te maken tussen maatregelen waarbij sprake is van eenmalige investeringskosten (ontwikkelopgave) en kosten van maatregelen die met enige regelmaat terugkeren (beheeropgave). Op deze wijze neemt de complexiteit af ontstaat er een beter overzicht van eenmalige en structurele beheerkosten.

Wij zien wel mogelijkheden om bij de herziening van de beheerplannen na zes jaar de tweedeling van eenmalige investeringen en herstelbeheer dat herhaald moet worden, te maken. De PAS maatregelen maken integraal onderdeel uit van het maatregelenpakket van het Natura 2000 beheerplannen zijn dus Natura 2000 maatregelen. Het is overigens per definitie zo dat maatregelen die in beheerplannen zijn beschreven, aanvullend zijn op het reguliere beheer. Binnen de discussie die op provinciaal niveau plaatsvindt over bezuinigingen op het beheer wordt uitgegaan van het handhaven van het beheer dat voor het Natura 2000 en PAS nodig is.

AANBEVELING 6

Stel begin 2014 een geïntegreerd monitoringprogramma op waarmee inzicht wordt verkregen in de voortgang van de uitvoering van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS- en de uitvoering van maatregelen in de Natura2000-gebieden (prestatie monitoring) en de realisatie van de natuurdoelen. Geef in dit programma tevens aan op welke momenten PS, naast de gangbare planning en control cyclus, zullen worden geïnformeerd over de besteding van grote middelen, de geleverde prestaties en het doelbereik.

Wij werken op dit moment reeds aan een geïntegreerd monitoringsplan, en zullen dat dit voorjaar vaststellen. Naast de reguliere rapportages aan PS als onderdeel van de Planning en Control cyclus werken wij met twee programmaperiodes van 7 jaar (de eerste periode loopt tot 2014) waarbij aan het eind en in het midden van elke programmaperiode evaluaties aan PS aanbieden. Deze eerste tussen-evaluatie is gepland in 2017 en kan eventueel leiden tot tussentijdse wijzigingen.

6.2

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

Het stemt de Noordelijke Rekenkamer tevreden dat de provincie van plan is om, na een periode van onduidelijkheid en onzekerheid over de gedecentraliseerde natuurtaken, in 2014 voortvarend aan de slag te gaan met de uitvoering.

GS van de provincie Fryslân stelt dat de kosten en middelen voor de eerste beheerplanperiode bij benadering in evenwicht zijn. Er is volgens GS echter geen sprake van *ruimschoots* voldoende middelen om de PAS/Natura2000-maatregelen uit te voeren. De Rekenkamer merkt op dat in het rapport is aangegeven dat uit indicatieve berekeningen naar voren komt dat er *voldoende* middelen beschikbaar komen voor het uitvoeren van deze maatregelen.

De Rekenkamer is verheugd dat GS op alle aanbevelingen ingaat en voor elke aanbeveling inhoudelijk aangeven hoe zij hieraan een vervolg zullen geven.

Bijlagen

<i>Bijlage 1</i>	<i>Afkorting en begrippen</i>
<i>Bijlage 2</i>	<i>Informatiebronnen</i>
<i>Bijlage 3</i>	<i>Onderzoeksverantwoording</i>
<i>Bijlage 4</i>	<i>Natuurakkoord</i>
<i>Bijlage 5</i>	<i>Projectstudies Natura2000-gebieden Fryslân</i>

Bijlage 1 Afkortingen en begrippen

Aanwijzingsbesluit	Besluit waarin een Natura 2000-gebied wordt aangewezen en begrensd en waarin de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied worden aangegeven.
Beheerplan	Dit is een plan waarin duidelijk wordt vastgelegd hoe het gebied zal worden beheerd en welke maatregelen daartoe zullen worden genomen. In een beheerplan wordt vastgelegd hoe, op welke wijze en wanneer de doelen voor een gebied gehaald worden (instandhoudingsdoelstellingen).
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
Chw	Crisis- en herstelwet
Complementair doel	Een doelstelling voor een habitatype of soort waarvoor het gebied niet is aangewezen op grond van de gebruikelijke methodiek van toewijzing (actueel voorkomen van habitataarden in Habitatrichtlijngebieden en van vogels in Vogelrichtlijngebieden). Dergelijke doelen worden wel nodig geacht ten behoeve van de realisering van de landelijke doelstelling. Zij zijn met name bedoeld om de inspanningen voor het bereiken van de landelijk gunstige staat van instandhouding zoveel mogelijk neer te leggen in Natura 2000-gebieden, en dus niet daarbuiten. Complementaire doelen zijn gebaseerd op artikel 10a, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 en maken daardoor volwaardig deel uit van het beschermingsregime van Natura 2000-gebieden. Complementaire doelen worden als onderdeel van de instandhoudingsdoelstellingen verder uitgewerkt in de Natura 2000-beheerplannen.
DKN	Digitale Keten Natuur
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EC	Europese Commissie
Ecosysteem-diensten	De diensten die de natuur levert aan de samenleving, zoals voedselproductie, waterzuivering en recreatieruimte.
EHS	De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is een samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland.
GLB	Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
Grond-voor-grond	Het principe dat stelt dat aankoop en inrichting van nieuwe gronden moet worden gefinancierd met de verkoop van andere gronden.

ha	hectare
Habitat	Kenmerkend leefgebied van een soort.
Habitatrichtlijn	De Habitatrichtlijn is een EU-richtlijn (EU-Richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992) die als doel heeft de biodiversiteit in de Europese Unie in stand te houden door het beschermen van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
ILG	Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een investeringsprogramma waarbij in vanaf 2007 diverse geldstromen van ministeries zijn gebundeld en beschikbaar gesteld aan provincies om uitvoering te geven aan het natuur- en plattelandsbeleid.
IMNa	Informatiemodel Natuur
Instandhoudingsdoel (-stelling)	Doel zoals geformuleerd in het aanwijzingsbesluit behorende bij een Natura 2000-gebied, waarmee het duurzaam voortbestaan van de desbetreffende soorten en/of habitats omschreven wordt.
IPO	Interprovinciaal Overleg
Kdw	Kritische depositiewaarde
Kernopgave	Kernopgaven zijn een belangrijk hulpmiddel bij de focus en eventuele prioritering binnen de Natura 2000-beheerplannen. Ze beschrijven de belangrijkste behoud- en herstelopgaven per Natura 2000-landschap en zijn in het Natura 2000 doelendocument (2006) toebedeeld aan gebieden. Het toevoegen van de kernopgaven aan de Nota's van toelichting bij de definitieve aanwijzingsbesluiten heeft geen meerwaarde, omdat die informatie is opgenomen in het Natura 2000 doelendocument (2006). De kernopgaven zijn in deze procedure dan ook niet aan inspraak onderhevig.
Koppelingsafspraken	Op verzoek van de provincies heeft de minister van LNV in het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer van 13 februari 2008 toegezegd te wachten met het definitief maken van de aanwijzingsbesluiten voor die gebieden waarvoor de provincie voortouwnemer is en die daarvoor door de provincie zijn aangemeld. De provincies zijn voor deze gebieden eerst in de gelegenheid gesteld met de betrokken partijen in de gebieden concept-beheerplannen op te stellen op basis van de ontwerp-aanwijzingsbesluiten. Deze afspraak beoogde draagvlak te creëren voor de beheerplannen en de implementatie daarvan en meer inzicht te geven in de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen en de begrenzing. De besluitvorming over de definitieve aanwijzingsbesluiten van deze gebieden is daarom uitgesteld tot na 1 september 2009. In het kader van de koppelingsafspraken hebben de provincies tot 1 september 2009 de mogelijkheid gehad om gebiedsspecifieke wijzigingsvoorstellen in te dienen die voortkwamen uit de opgestelde concept-beheerplannen.

KRW	De Kaderrichtlijn Water is een Europese richtlijn die normen stelt op het gebied van waterkwaliteit.
Landelijke staat van instandhouding (habitats):	De som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten in Nederland.
Landelijke staat van instandhouding (soorten):	De som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort in Nederland.
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
mol N/ha/jr	Aantal mol stikstof per hectare per jaar. Voor de stikstofdepositie wordt de eenheid <i>mol</i> gebruikt. Een depositie van 1 mol N komt overeen met 14 gram stikstof.
Nationaal Park	Een natuurgebied van ten minste duizend hectare met een karakteristiek landschap en bijzondere planten en dieren, als zodanig ingesteld door de minister van LNV.
Natura-2000	Natura2000 is een Europees netwerk van beschermde gebieden die vallen onder de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn.
NB-wet	Natuurbeschermingswet
NOK	Natuurmeting Op Kaart
NURG	Nadere uitwerking rivierengebied
Ontwerp beheerplan	Beheerplan dat helemaal gereed is om de inspraak in te gaan, inclusief de formele instemming van de betrokken bevoegde gezagen.
PAS	De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) is integraal beleidsprogramma om de emissie van stikstofverbindingen naar de lucht te verminderen om zodoende de stikstof depositie in Natura2000-gebieden tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.
PLG	Programma Landelijk Gebied
POP	Provinciaal Omgevingsplan
RodS-gebieden	Recreatie om de Stad-gebieden zijn gebieden in de omgeving van grote steden die bedoeld zijn om stedelingen de mogelijkheid te geven te recreëren in de natuur.

RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
RWS	Rijkswaterstaat
SBB	Staatsbosbeheer
Sense of urgency	Met <i>sense of urgency</i> wordt richting gegeven aan het tempo van realisering van de doelen (en aan de inzet van noodzakelijke maatregelen). Gezien de huidige staat van instandhouding op landelijk niveau en gezien de situatie in de gebieden is aan een aantal kernopgaven een <i>sense of urgency</i> toegekend. Van <i>sense of urgency</i> is sprake wanneer binnen nu en 10 jaar – gerekend vanaf 2005 – mogelijk een onherstelbare situatie ontstaat. Een <i>sense of urgency</i> kan een probleem met de watercondities of met het terreinbeheer betreffen.
SNL	Het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL) wordt uitgevoerd door de provincies. (Agrarische) natuurbeheerders kunnen in het kader van dit stelsel subsidie ontvangen voor het uitvoeren van het (agrarisch) natuurbeheer (SVNL) en de inrichting van gebieden (SKNL).
TBO	Terreinbeherende Organisatie
Vastgesteld beheerplan	Het beheerplan zoals dat (na de inspraakprocedure) is vastgesteld door het bevoegde gezag. Een eventueel daarna ingesteld beroep bij de Raad van State valt hier dus buiten.
VGG	Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezit
Vogelrichtlijn	De Vogelrichtlijn is een EU-richtlijn (EU-Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979) die tot doel heeft om alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het grondgebied van de Europese Unie te beschermen, inclusief en in het bijzonder de leefgebieden van kwetsbare en bedreigde soorten.
Wav	Wet Ammoniak en Veehouderij
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
WRO	Wet ruimtelijke ordening

Hieronder is een beschrijving opgenomen van de terreinbeherende organisaties (TBO's), het Particulier Grondbezit en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL).

STAATSBOSBEHEER

Staatsbosbeheer (SBB) werd in 1899 opgericht, oorspronkelijk om het bosaanbod te vergroten voor productiedoeleinden (bosbouw) en om zandverstuiving tegen te gaan. Tegenwoordig valt naast het bosbeheer ook natuurbeheer en -behoud van het landelijke gebied tot de taken, inclusief de recreatieve functies van bos en natuur. SBB is in 1998 verzelfstandigd en een publiekrechtelijke rechtspersoon geworden. Het hoofdkantoor staat in Driebergen. Nederland is verdeeld in vier

regio's, elk met een eigen regiokantoor. SBB is een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). Daarvoor was de organisatie onderdeel van het toenmalige Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Bij de verzelfstandiging kreeg SBB meer mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven. SBB had in 2012 975 fte en 4.300 vrijwilligers. SBB beheert ruim 260.000 hectare Nederlandse natuur (2012)¹⁰². Van deze natuurgebieden is 92% vrij toegankelijk. In het kader van bezuinigingen startte SBB in 2013 met de verkoop van terreinen. De koper was daarbij wel gebonden aan het bestemmingsplan en andere voorschriften. Inmiddels is de verkoop van gebieden weer stilgelegd.

NATUURMONUMENTEN

Natuurmonumenten is een vereniging die in 1905 is opgericht met het doel natuur te beschermen door gebieden aan te kopen en te beheren. De vereniging kent ruim 730.000 leden en wordt gesteund door een groot aantal bedrijven en bijna 4000 vaste vrijwilligers. In de twaalf provincies en Amsterdam vormen door leden gekozen afgevaardigden dertien districtscommissies. Die commissies onderhouden het contact met de leden. De 84 districtsafgevaardigden vormen samen de verenigingsraad. De raad zorgt ervoor dat de stem van leden doorklinkt in de koers van de vereniging. De verenigingsraad stelt de hoofdlijnen van het beleid vast, keurt het jaarverslag goed en benoemt de bestuursleden. Het bestuur van Natuurmonumenten is verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, houdt toezicht op de directie en benoemt de directie. De directie is belast met het voorbereiden van de hoofdlijnen van beleid en de overige bestuursbesluiten. De directie geeft leiding aan de werkorganisatie en voert het vastgestelde beleid uit. Zij legt verantwoording af aan het bestuur. In 2012 beheerde Natuurmonumenten 104.045 hectare natuur in 355 natuur- en cultuurlandschappen met 3.200 bouwwerken.

PROVINCIALE LANDSCHAPPEN

De provinciale Landschappen laten hun belangen op bovenprovinciaal niveau behartigen door het samenwerkingsverband De12Landschappen (Stichting Unie van Provinciale Landschappen). De kerntaken van De 12landschappen zijn: beleidsbeïnvloeding op bovenprovinciaal en nationaal niveau, relatiebeheer en fondsenwerving en faciliteren van de onderlinge samenwerking. Hieronder worden de provinciale landschappen van de drie noordelijke provincies beschreven.

HET DRENTSE LANDSCHAP

Stichting Het Drentse Landschap is een provinciale stichting die zich inzet voor het behoud, bescherming en ontwikkeling van de natuur, landschap en cultureel erfgoed van Drenthe¹⁰³. De Stichting beheert per 01-01-2013 ruim 8.200 hectare natuurgebied¹⁰⁴, 250 monumentale objecten en 21 provinciale hunebedden. De Stichting heeft 16.000 leden en wordt gesteund door 240 vrijwilligers. Op basis van de statuten zijn de kerntaken van de stichting het aankopen en beheren van natuurgebieden, cultuurlandschappen, archeologische objecten en monumentale gebouwen. Het Drentse Landschap heeft 35 medewerkers. De stichting heeft een kantoor in Assen, 2 rayonkantoren, 2 schaapskooien en 4 beheerboerderijen.

¹⁰² Hiervan zijn 23.247 ha in beheer bij derden en 17.000 ha liggend buiten de EHS, verdeeld over 26.000 percelen waarvan 50.000 ha jaarlijks in gebruik wordt gegeven aan 5.000 boeren (www.staatsbosbeheer.nl geraadpleegd medio juli 2013).

¹⁰³ Per 1 januari 2013 heeft de Stichting Het Drents Landschap 8.331 ha in bezit en beheer.

¹⁰⁴ Jaarverslag De12Landschappen 2012, Vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen d.d. 27 maart 2013, pagina 40.

HET GRONINGER LANDSCHAP

Het Groninger Landschap is een stichting, opgericht in 1936, die zich inzet voor behoud, beheer en ontwikkeling van natuur, landschap en cultuurhistorie in de provincie Groningen. De Stichting bezit en beheert per 01-01-2013 8.050 hectare¹⁰⁵ en meer dan 25 monumentale objecten in de provincie Groningen. Het Groninger Landschap is een stichting met een directeur/bestuurder en een Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht bestaat uit de voorzitter en leden. Belangrijke taken zijn het toezicht op het door de directeur gevoerde beleid. De directie neemt besluiten op het gebied van beleidsvorming, grondaankopen, begroting, jaarverslag en jaarrekening. De Raad van Toezicht benoemt het bestuur. De stichting had in 2012 ruim 16.000 leden en werd gesteund door 30 vrienden en 300 vrijwilligers.

IT FRYSKÉ GEÁ

It Fryske Gea is een provinciale vereniging voor natuurbescherming in Fryslân, opgericht in 1930. It Fryske Gea is een van de twaalf provinciale landschappen in Nederland. In tegenstelling tot de andere provinciale landschappen is It Fryske Gea een vereniging. Zij heeft als doel bescherming, behoud en ontwikkeling van natuur, landschap en cultureel erfgoed in Fryslân. De vereniging beheert momenteel meer dan vijftig verschillende natuurgebieden met een totale oppervlakte van 20.000 hectare. De vereniging heeft circa 33.500 leden, ongeveer 60 medewerkers en ruim 400 vrijwilligers. De medewerkers en vrijwilligers staan onder leiding van de directie en het bestuur. De Verenigingsraad houdt daarop toezicht en beslist mee over de hoofdlijnen van het beleid. Drie verschillende commissies bestaande uit leden van de Verenigingsraad geven advies over specialistische vakgebieden. It Fryske Gea had per 01-01-2013 20.451 ha in bezit en beheer.¹⁰⁶

PARTICULIER NATUURBEHEER

Ook natuurbeheer door particulieren kan bijdragen aan realisatie van EHS en andere natuurdoelen. Bij particulier natuurbeheer behoudt de boer of burger zijn grond, maar hij zorgt ervoor dat die grond een natuurbestemming krijgt. Dit wordt ook zo vastgelegd in het bestemmingsplan. Als de boer aan bepaalde voorwaarden voldoet, kan hij vervolgens subsidie krijgen voor inrichting en beheer van het gebied, maar ook een compensatie voor eventuele waardedaling van de grond. Natuurgrond is namelijk minder waard dan landbouwgrond.

FEDERATIE PARTICULIER GRONDBEZIT (FPG)

De Federatie Particulier Grondbezit (FPG) is een vereniging van particuliere eigenaren van landbouwgronden (verpacht of in eigen gebruik), (oude en nieuwe) landgoederen, bossen en natuurterreinen. De ca. 1.800 leden zijn gezamenlijk eigenaar van bijna 200.000 hectare in Nederland. De Federatie Particulier Grondbezit zet zich als belangenbehartiger in voor het bevorderen van een economisch duurzaam en maatschappelijk verantwoord particulier grondbezit. De Federatie heeft een landelijk kantoor en is verder samengesteld uit 10 provinciale verenigingen. Voor de drie noordelijke provincies zijn dit Gronings Particulier Grondbezit (GrPG),

¹⁰⁵ Jaarverslag De12Landschappen 2012, vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen, 27 maart 2013, pagina 40.

¹⁰⁶ Jaarverslag De12Landschappen 2012, vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen, 27 maart 2013, pagina 40.

Drents Particulier Grondbezit (DPG) en Het Friesch Grondbezit (HFG).¹⁰⁷ Het beeld bestaat dat de leden van het FDG eliteaire grootgrondbezitters zijn, maar dat is onjuist. Iedereen die tenminste 1 ha grond bezit, kan zich aansluiten bij de FPG. De FPG heeft ook verpachters, boeren, campinghouders, etc. als leden.

BUREAU BEHEER LANDBOUWGRONDEN (BBL)

Als DLG voor een provincie of andere opdrachtgever grond verwerft, wordt die grond op naam gesteld van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). BBL is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) met een eigen rechtspersoonlijkheid. BBL heeft één statutaire medewerker: de directeur van BBL, die tevens de algemeen directeur van DLG is. Voor elke grondtransactie moet iemand tekenen die namens de directeur van BBL daarvoor verantwoordelijk is.

BBL legt – net als DLG – rechtstreeks verantwoording af aan het ministerie van Economische Zaken. BBL publiceert ieder jaar een jaarverslag en een Rekening en Verantwoording, waarin een totaaloverzicht is te vinden van de grondtransacties en de daarmee gemoeide investeringen. Formeel wordt grond dus niet gekocht of verkocht door DLG, maar door BBL. BBL geeft jaarlijks gronden uit in pacht.

BBL is opgericht op basis van de Wet Agrarisch Grondverkeer (WAG) die is ingegaan in 1981. De wet bevat bepalingen die het grondprijsniveau in Nederland reguleren. De WAG geeft aan wat de rijksoverheid mag doen bij grondtransacties. De speelruimte van BBL staat dus in de WAG.

¹⁰⁷ Het Drents Particulier Grondbezit is opgericht in 1995 als samenwerkende organisatie van de Drentse afdelingen van De Nederlandse Vereniging Landelijk Eigendom en De Nederlandse Vereniging van Boseigenaren. Het DPG heeft 185 leden met een gezamenlijk bezit van 16.000 ha waarvan 65% bestaat uit landbouwgrond en 35% uit bos en natuur (www.grondbezit.nl geraadpleegd juli 2013). Voor het Gronings Particulier Grondbezit en Het Friesch Grondbezit zijn geen vergelijkbare gegevens bekend.

Bijlage 2 Informatiebronnen

Literatuur

ALGEMEEN

- Alterra, *Borgen van de EHS in bestemmingsplannen*, Alterra-rapport 2123, Wageningen 2011.
- Alterra en Programmadirectie Natura2000 Ministerie EL&I, *Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats* (versie november 2012).
- Noordelijke Rekenkamer, *Naar verantwoorde grondverwerving. Grondverwerving door de provincie Fryslân in het tijdvak 2007 tot en met 2010*, Assen 24 september 2012.

MONDIAAL EN EU

- Verdrag inzake Biologische Diversiteit, Rio de Janeiro 1992.
- Europese Raad, Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad, 20 september 2005, inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling.
- Europese Raad, Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).
- Europese Raad, Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

RIJK EN IPO

- Commissie-Jansen 1, *Provincies natuurlijk...! Advies aan het IPO over de uitwerking van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur*, voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden, Den Haag oktober 2012.
- Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk doen! Advies aan het IPO over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag juni 2013.
- Commissie-Jansen , *Provincies, natuurlijk...doen!* aanvullend advies aan het IPO over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond, Den Haag juni 2013.
- Commissie Huys, *Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving, perspectief voor een programmatische aanpak*, in opdracht van het ministerie van LNV, Den Haag 19 juni 2009.
- Commissie Trojan, *Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000*, 20 juni 2008, in opdracht van de Minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit, Den Haag 20 juni 2008.
- Dienst Landelijk Gebied, *Grondprijzemonitor 2010*, Utrecht mei 2011.
- IPO, *Extra natuurprojecten 2013*, Utrecht, maart 2013.
- Kabinet-Rutte I, regeerakkoord *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, Den Haag 30 september 2010.
- Kabinet-Rutte II, regeerakkoord *Bruggen slaan*, Den Haag 29 oktober 2012.
- Ministerie Algemene Zaken, *Crisis- en herstelwet*, Den Haag 18 maart 2010.
- Ministeries Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en Buitenlandse Zaken en IPO, *onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*, Den Haag 20 september 2011.
- Ministerie Economische Zaken, brief Staatssecretaris EZ aan Tweede Kamer, onderwerp 'Beantwoorden vragen over gelijkberechtiging en staatssteun in het natuurbeheer van VVD-kamerlid Heerema', Den Haag 1 oktober 2013.

- Ministerie van Economische Zaken, modelsubsidieregeling voor grondverwerving ten behoeve van de ecologische hoofdstructuur ter vervanging van de PNB-regeling. bijlage Kamerstukken II, 2012–2013, 30 825, nr. 181).
- Ministerie van Economische Zaken en provincies, Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag september 2013.
- Ministerie van Economische Zaken, brief van de staatsecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Dienst Landelijk Gebied', Den Haag 11 oktober 2013.
- Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuurbeleidsplan 1990*, Den Haag 1990.
- Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Den Haag 2000.
- Ministerie Landbouw, Natuur & Visserij, *Handreiking Beheerplannen Natura2000-gebieden*, Den Haag september 2005.
- Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aanbiedingsbrief 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000, kenmerk DN.2007/1346, Den Haag 22 mei 2007.
- Ministeries van LNV en VROM en de provincies, spelregels EHS: beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS, Den Haag 20 augustus 2007.
- Ministerie Landbouw, Natuur en Visserij, *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*, Den Haag 2000.
- Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Voorlopig Programma Stikstof*, Den Haag juli 2010.
- Regiegroep N2000 en PAS, Beheerplanprocessen Natura2000, voortgangsrapportage nr. 14, 26 oktober 2012.

PROVINCIE FRYSLÂN

- Meeuwissen Advies Nijmegen, advies over een mogelijke invoering van een provinciale stikstofverordening in de provincie Fryslân, Nijmegen 7 januari 2013.
- Provincie Fryslân, *Streekplan 2007 Om de kwaliteit fan de romte*, Leeuwarden 13 december 2006.
- Provincie Fryslân, *Ecologische verbindingzones in Fryslân*, vastgesteld door PS van Fryslân op 4 oktober 2006.
- Provincie Fryslân, uitwerkingsnota *Robuuste Natte As Fryslân*, vastgesteld door GS van Fryslân op 19 januari 2010.
- Provinciale Commissie Landelijk Gebied, *Grien manifest Fryslân*, Leeuwarden 8 juli 2011.
- Provincie Fryslân, *Verordening Romte Fryslân*, vastgesteld door PS van Fryslân op 15 juni 2011.
- Provincie Fryslân, *Natuer en lanlik gebiet, Mei-inoar fierder!* vastgesteld door PS op 27 juni 2012.
- Provincie Fryslân, *Nota Grûnbelied*, vastgesteld door PS op 27 februari 2013.
- Provincie Fryslân, brief van GS aan PS van Fryslân, onderwerp 'Aanbieding rapport *Advies over een mogelijke invoering van een provinciale stikstofverordening in de provincie Fryslân*', Leeuwarden 23 april 2013.
- Provincie Fryslân, Beleids- en toetsingskader voor de verkoop van grond ten behoeve van de Ecologische hoofdstructuur. (Concept 5.2.4, september 2013).

WEBSITES

- www.aerius.nl/project
- www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0183-Verzuring
- www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/crisis-en-herstelwet/inhoud-crisis-en-herstelwet
- www.rijksoverheid.nl/natuur
- www.natura2000.nl

Lijst van geïnterviewde personen

ALGEMEEN

- De heer H. Bleker, voormalig staatssecretaris Economische Zaken, Landbouw & Innovatie
- Mevrouw M. Brongers, Altenburg & Wymenga
- Mevrouw N. Emmens en de heer R. Hupkes, projectadviseur en projectmanager Kadaster Noord
- Jonkheer T.A.J. van Eysenga en de heer D. Kooistra, Van Eysenga & Oostra c.s. (rentmeesters en juristen)
- De heer G. van 't Klooster, medewerker LTO-Noord
- De heer D. van Rozen, medewerker LTO-Noord
- Mevrouw Y. Wijchers en mevrouw T. de Vries, Particulier Grondbezit Friesland, Groningen en Drenthe
- De heer H. de Vries, directeur It Fryske Gea
- De heer H. van der Windt, voorzitter Science & Society Group Rijksuniversiteit Groningen
- De heer H. Wubs, teamhoofd productgroep grond, Dienst Landelijk Gebied

TERREINBEHERENDE ORGANISATIES

- De heer D. Benedictus, beheerder, Staatsbosbeheer
- De heer R. Bennema, beheerder, Natuurmonumenten
- De heer J. de Boer, beheerder, Staatsbosbeheer
- De heer G. van der Burg, districtshoofd Midden, It Fryske Gea
- De heer B. Jenster, medewerker ontwikkeling & beheer, Staatsbosbeheer
- De heer K. Lindeboom, opzichter, Staatsbosbeheer
- Mevrouw E. Scholtens, beheerder, Natuurmonumenten
- De heer W. Klok, boswachter, Natuurmonumenten
- De heer M. Krol, beheerder, Stichting het Groninger Landschap
- Mevrouw S. Rintjema, medewerkster inventarisatie & beheer, It Fryske Gea
- De heer J. Jongema, districtshoofd Noord, It Fryske Gea
- De heer P. Huisman, beheerder, Staatsbosbeheer
- De heer B. van Guldener, medewerker gebiedsontwikkeling, Dienst Landelijk Gebied
- De heer S. Krap, medewerker gebiedsontwikkeling, Dienst Landelijk Gebied
- De heer J. Kuipers, boswachter, Natuurmonumenten

Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording

In deze bijlage is verantwoord op welke wijze de Noordelijke Rekenkamer het onderzoek naar de decentralisatie van het natuurbeleid heeft uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in 2013.

Uitvoering onderzoek

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamer het Natuurakkoord van september 2011 als uitgangspunt genomen.¹⁰⁸ De reden hiervoor is dat uit gesprekken met verschillende Statenfracties is gebleken dat statenleden vooral behoefte hadden aan een overzicht van het decentralisatieproces en de Rijksmiddelen waarover zij, na de bezuiniging van het kabinet-Rutte I, nog zouden kunnen beschikken voor het realiseren van de provinciale EHS. Om een beeld te krijgen van wat er op dit terrein speelde zijn tijdens het opstellen van het onderzoeksplan verschillende oriënterende gesprekken gevoerd met onder andere betrokken provinciale medewerkers, TBO's, LTO-Noord en de voormalig staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Mede op basis van deze gesprekken heeft de Rekenkamer gekozen voor de volgende centrale vraagstelling:

Heeft de provincie Fryslân zicht op de resterende ontwikkelopgave voor de EHS, is deze opgave haalbaar en betaalbaar en blijkt uit de inzet van beschikbare middelen dat prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de EU-verplichtingen?

De centrale vraagstelling heeft de Rekenkamer vervolgens vertaald in de volgende onderzoeksvragen.

HERIJKING EHS EN ONTWIKKELOPGAVE

1. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de herijking van de EHS in de provincie Fryslân?
2. Heeft de provincie in beeld welke gronden zij binnen de herijkte EHS nog wil verwerven of van functie wil veranderen en welke zij nog wil (her)inrichten (ontwikkelopgave)?
3. Blijkt uit de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS dat prioriteit is gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen?
4. Zijn in de provincie Fryslân voldoende gronden volgens het grond-voor-grond beschikbaar om de financiering van de resterende ontwikkelopgave te dekken?
5. Heeft de provincie zicht op de financiële middelen die voor de ontwikkelopgave beschikbaar zijn?

BEHEEROPGAVE EN PAS

1. Heeft de provincie zicht op de omvang van de PAS-herstelmaatregelen voor de Friese stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en de kosten hiervan?

¹⁰⁸ Het Natuurakkoord betreft het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011, een toelichting op Natuurakkoord van 11 november 2011, een akkoord van 7 december 2011 waarin een aantal zaken is verduidelijkt, een akkoord met uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012, en een akkoord met afspraken en uitgangspunten voor de uitvoering en de implementatie van 30 maart 2012.

2. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de invoering van de PAS en op welke wijze heeft de provincie de NBwet-vergunningverlening geregeld tot de definitieve inwerkingtreding van de PAS?
3. Heeft de provincie in beeld hoeveel financiële middelen zij beschikbaar kan stellen voor het uitvoeren van de beheeropgave, inclusief de PAS-herstelmaatregelen?

MONITORING, INFORMEREN EN VERANTWOORDING

1. Beschikt de provincie over een monitoringprogramma om de voortgang van de nog resterende ontwikkelopgave te volgen?
2. Beschikt de provincie over een monitoringprogramma dat inzicht geeft in de uitvoering van (PAS)-herstelmaatregelen en de mate waarin instandhoudingsdoelstellingen in Natura2000-gebieden zijn gerealiseerd?
3. Op welke wijze zijn PS geïnformeerd over de voortgang van het decentralisatieproces en is vastgelegd hoe verantwoording zal worden afgelegd over de besteding van middelen en de mate van doelrealisatie?

Bovengenoemde vragen zijn opgenomen in het onderzoeksplan dat op 15 april 2013 is vastgesteld. Dit plan is voorgelegd en besproken met de provincie waarna de uitvoering officieel van start is gegaan.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich in de eerste plaats gericht op het in beeld brengen van de stand van zaken met betrekking tot het uitvoeren van de afspraken die in het Natuurakkoord zijn gemaakt over het decentralisatieproces. De focus heeft gelegen bij het herijken van de EHS en de hieraan gekoppelde ontwikkelopgave, met bijzondere aandacht voor de Natura2000-gebieden. Een belangrijk punt hierbij was of er voldoende BBL-gronden beschikbaar zouden zijn (grond-voor-grond principe) om de ontwikkelopgave te financieren om zodoende te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen ten aanzien van Natura2000 en de Kaderrichtlijn Water. In dit kader zijn ook interviews gehouden met belanghebbende partijen zoals de terreinbeherende organisaties (TBO's), particuliere natuurbeheerders en LTO.

In de tweede plaats heeft de Rekenkamer veel aandacht besteed aan de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De PAS heeft betrekking op de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en moet een oplossing bieden voor het spanningsveld tussen enerzijds het realiseren van natuurdoelen in deze gebieden en anderzijds het mogelijk maken van nieuwe economische ontwikkelingen. De PAS speelt een belangrijke rol in het kader van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (NBwet), waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

In derde plaats heeft de Rekenkamer ingezoomd op Natura2000-gebieden. Ongeveer de helft van de EHS bestaat namelijk uit Natura2000-gebieden, waarvoor Europese verplichtingen gelden. In het Natuurakkoord hebben deze gebieden daarom de hoogste prioriteit gekregen. Er is een overzicht opgesteld van de stand van zaken ten aanzien van het definitief aanwijzen van deze gebieden en het opstellen van een beheerplan. Per provincie zijn vervolgens 4 Natura2000-gebieden geselecteerd. Voor deze gebieden is meer in detail de inhoud van de beheerplannen bestudeerd. Voor ieder gebied is onderzocht of de ontwikkelopgave in beeld is gebracht. Het gaat hierbij om nog te verwerven gronden of gronden die van functie moeten wijzigen en nog in te richten landbouwgronden. Daarnaast is gekeken welke (PAS)-maatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelen te realiseren, wat de kosten zijn

van deze maatregelen en het reguliere beheer dat nodig is om de goede staat van instandhouding te behouden. Tevens zijn de gebieden bezocht waarbij gesprekken zijn gevoerd met medewerkers van TBO's over het beheer van deze gebieden en de problemen die zich hierbij voordoen.

Tot slot heeft de Rekenkamer haar onderzoeksbevindingen opgenomen in een nota die op 21 november 2013 aan de provincie is voorgelegd voor ambtelijk hoor & wederhoor. De provinciale reactie heeft de Rekenkamer verwerkt in de Nota van Bevindingen. De onderzoeksbevindingen heeft de Rekenkamer vervolgens getoetst aan een aantal normen die hieronder zijn beschreven. Op basis hiervan heeft de Rekenkamer conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor het vervolg. De conceptaanbevelingen zijn besproken met betrokken provinciale medewerkers. Het rapport met conclusies en aanbevelingen is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan GS. De bestuurlijke reactie is integraal in dit eindrapport opgenomen, waarna het rapport is gepresenteerd en overhandigd aan PS.

NORMENKADER

Het normenkader dat de Rekenkamer heeft gehanteerd om haar bevindingen aan te toetsen is hieronder beschreven. De normen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het Natuurakkoord van 20 september 2011 en de Natuurbeschermingswet 1998.

NORM 1: HERIJKING EHS EN DOORWERKING IN BESTEMMINGSPLANNEN

In het Natuurakkoord heeft het Rijk met de provincies afgesproken dat zij de herijking van de EHS in 2012 afronden en de definitieve begrenzing van de herijkte EHS uiterlijk medio 2013 in PS vaststellen. Een belangrijke reden om over te gaan tot een definitieve begrenzing is dat de ondertekenaars zo snel mogelijk een eind willen maken aan de planologische schaduwwerking die uitgaat van zoekgebieden voor de EHS. Dit zijn gebieden die mogelijk op de lange termijn deel zullen gaan uitmaken van de EHS, maar nog niet zijn opgenomen binnen de EHS-begrenzing. Definitieve begrenzingen van de Natura2000gebieden (aanwijzingsbesluiten) en de herijkte EHS zorgen voor duidelijkheid richting ondernemers, burgers en ook gemeenten. Voor gemeenten is duidelijkheid over de begrenzing en de juridisch status van natuurbelang van belang in verband met de doorwerking in bestemmingsplannen. In verreweg de meeste bestemmingsplannen is de bestemming Natura2000 en/of EHS niet opgenomen, maar komt alleen de bestemming 'natuur' voor. Uit bestemmingsplannen valt daardoor niet op te maken of gebieden deel uitmaken van de EHS en/of een Natura2000-gebied. Volgens de Rekenkamer is dit wel van belang omdat Natura2000-gebieden bijvoorbeeld in het kader van de Natuurbeschermingswet een zwaarder beschermingsregime kennen dan de overige natuurgebieden. Door de EHS-grenzen en de grenzen van Natura2000-gebieden op te nemen in bestemmingsplannen ontstaat er voor burgers en ondernemers meer duidelijkheid en weten zij wanneer er mogelijk een NBwet-vergunning moet worden aangevraagd. De provincie kan dit regelen in de provinciale omgevingsverordening en hierdoor zorgen voor een uniforme borging van de EHS en Natura2000-gebieden in bestemmingsplannen. Een andere mogelijkheid is dat de provincie een inpassingsplan opstelt voor de herijkte EHS en de Natura2000-gebieden. In het laatste geval is sprake van rechtstreekse doorwerking en hoeft niet te worden gewacht op een wijziging van het bestemmingsplan.

De Rekenkamer heeft getoetst of de provincie in 2012 een herijking van de EHS heeft doorgevoerd, of er nu sprake is van een definitieve begrenzing van de EHS en of PS de herijkte EHS hebben vastgesteld. Tevens is nagegaan of de herijkte

EHS-kaart heeft geleid tot een wijziging van de provinciale omgevingsverordening en of in de verordening bepalingen zijn opgenomen die zorgen voor een uniforme doorwerking in bestemmingsplannen. Gelet op de verschillende juridische status van Natura2000- en overige EHS-gebieden is de Rekenkamer van mening dat in de verordening dit onderscheid moet zijn aangegeven evenals de implicaties voor het toekennen van bestemmingen. Om helderheid te verschaffen over de implicaties van Natura2000- en EHS-begrenzings verwacht de Rekenkamer dat in de verordening eveneens is aangegeven op welke wijze de planschade wordt geregeld die mogelijk voortvloeit uit bestemmingswijzigingen.

NORM2: ONTWIKKELOPGAVE HERIJKTE EHS

Na herijking van de EHS dient de provincie zicht te hebben op de ontwikkelopgave die dan nog resteert. De ontwikkelopgave betreft gronden binnen de begrenzing van de herijkte EHS die nog niet zijn ingericht voor de functie natuur en/of waar het huidige beheer nog niet aansluit bij de natuurdoelen. Als deze gronden nog in eigendom zijn van particulieren zal de provincie in overleg met deze particulieren moeten nagaan of zij bereid zijn de functie te veranderen naar natuur en het gewenste natuurbeheer te gaan uitvoeren. Is dit niet het geval dan zal de provincie deze gronden moeten verwerven en zelf laten inrichten. Daarnaast zijn er nog BBL-gronden die wel zijn verworven en waar het gewenste beheer wordt gevoerd, maar die nog niet zijn doorgeleverd aan een TBO of een particulier. In het Natuurakkoord is afgesproken dat provincies binnen de totale ontwikkelopgave voor de herijkte EHS prioriteit geven aan het deel van de opgave dat gerelateerd is aan Natura2000- en/of KRW-gebieden.

De Rekenkamer heeft onderzocht of de provincie eind 2013 zicht had op de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS en hierbij onderscheid gemaakt heeft tussen de opgave die gerelateerd is aan de ene kant Natura2000 en KRW en aan de andere kant het overige deel van de EHS. Daarnaast is nagegaan of de provincie een raming heeft opgesteld voor de kosten die verbonden zijn aan deze ontwikkelopgave, waarbij opnieuw het bovenstaande onderscheid is gemaakt.

NORM 3: FINANCIËLE DEKING ONTWIKKELOPGAVE (GROND-VOOR-GROND)

In het Natuurakkoord is opgenomen dat de dekking van de financiering van de ontwikkelopgave zal plaatsvinden door het ruilen en verzilveren van gronden (grond-voor-grond principe). Tijdens het afsluiten van het Natuurakkoord zijn hiervoor vier categorieën gronden ingezet. Het Rijk zou in eerste instantie 6.000 ha BBL-oud gronden vrij ter beschikking stellen aan de provincies en, na een evaluatie in 2006, bezien hoeveel gronden nog meer nodig zouden zijn om de ontwikkelopgave die gekoppeld is aan Natura2000 en KRW te financieren. Het kabinet Rutte-II heeft, na uitgebreid overleg, met de provincies afgesproken om alle BBL-oud gronden (18.643 ha) over te dragen aan de provincies. De provincies betalen gezamenlijk 163 miljoen aan het Rijk voor ruim 4.000 ha. Verder is afgesproken dat bij de inzet van middelen Natura2000 en KRW-gebieden prioriteit krijgen. Om te bepalen welke BBL-oud gronden ingezet kunnen worden als ruilgrond of om te verzilveren dienen provincies zicht te hebben of welke gronden binnen en welke buiten de EHS liggen. Voor de gronden die buiten de EHS liggen zullen provincies inzicht moeten hebben in de marktwaarde om een indicatie te krijgen van de financiële middelen die zij kunnen inzetten voor de ontwikkelopgave.

De Rekenkamer heeft nagegaan of de provincie eind 2013 zicht had op de ligging van de BBL-oud gronden en de marktwaarde van deze gronden buiten de EHS.

Daarnaast heeft de Rekenkamer onderzocht of de provincie in beeld heeft hoeveel financiële middelen zij in totaal beschikbaar heeft voor het uitvoeren van de ontwikkelopgave, hoe zij deze middelen wil inzetten en of uit deze inzet blijkt dat prioriteit wordt gegeven aan de Natura2000 en KRW-gebieden.

NORM 4: AANWIJZINGSBESLUITEN NATURA2000

De aanwijzing van Natura2000-gebieden (speciale beschermingszones) ter uitvoering van de richtlijnen 79/409/EEG en 92/43/EEG verloopt in drie fasen. In de eerste fase meldt ieder EU-land gebieden aan die in aanmerking komen om deel uit te maken van het Natura2000-netwerk. Op basis van de aangemelde gebieden stelt de Europese Commissie een lijst op met gebieden van communautair belang voor een bepaalde regio. De regiolijs die betrekking heeft op de Nederlandse aangemelde gebieden is door de Commissie in 2004 vastgesteld. In de tweede fase dient voor de opgenomen gebieden een ontwerp-aanwijzingsbesluit te worden opgesteld. In Nederland is vervolgens de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4) van toepassing om tot definitieve vaststelling te komen. Dit houdt in dat gedurende een periode van 6 weken zienswijzen op het ontwerp-aanwijzingsbesluit kunnen worden ingediend bij GS. GS voorzien de zienswijzen van beschouwingen die vervolgens voorgelegd worden aan de Minister van EZ. In de derde fase wijst de Minister van EZ de gebieden definitief aan. Vervolgens is nog beroep mogelijk voor de indieners van een zienswijze en vindt publicatie plaats in de Staatscourant. De uiterlijke termijn om na opname in de communautaire lijst te komen tot een definitief besluit is gesteld op 6 jaar.¹⁰⁹

De Rekenkamer heeft nagegaan of voor de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies een definitief aanwijzingsbesluit is genomen, en zo ja, wanneer dit besluit is genomen. Vervolgens is getoetst of is voldaan aan de termijn van 6 jaar die hiervoor staat.

NORM 5: BEHEERPLANNEN NATURA2000

Na aanwijzing als Natura2000-gebied dienen GS in overleg met eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden een beheerplan op te stellen.¹¹⁰ Het ontwerp beheerplan dient 6 weken ter inzage te liggen, zodat belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Definitieve vaststelling geschiedt in de meeste gevallen door GS. De Minister van EZ stelt alleen de beheerplannen vast die betrekking hebben op gebieden met een specifieke rijksverantwoordelijkheid, zoals de Rijkswateren. Bezwaar en beroep tegen het definitieve plan zijn mogelijk bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Het beheerplan dient uiterlijk binnen drie jaar na het aanwijzingsbesluit te zijn vastgesteld.¹¹¹ De provincies zijn tevens verantwoordelijk voor de financiering en de uitvoering van hetgeen in het beheerplan is opgenomen.

De Rekenkamer heeft voor de Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies nagegaan wanneer het proces dat moet leiden tot een definitief beheerplan is gestart, of er een definitief beheerplan is vastgesteld en zo ja wanneer. Vervolgens is getoetst of voldaan is aan de termijn van 3 jaar die hiervoor staat.

¹⁰⁹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Artikel 4.4.

¹¹⁰ Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a lid 1.

¹¹¹ Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a lid 7.

NORM 6: PROGRAMMATISCHE AANPAK STIKSTOF (PAS)

Het opstellen en vaststellen van de PAS is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokken ministeries en provincies. Via de Crisis- en herstelwet (Chw) van maart 2010 is een stikstofvoorziening opgenomen in de NBwet van 1998.¹¹² Hierin is opgenomen dat het bevoegd gezag voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in het beheerplan passende maatregelen opneemt om verdere achteruitgang van stikstofgevoelige habitats en soorten te voorkomen. Daarnaast geldt er voor de ministers van EZ en I&M de verplichting een programma op te stellen met maatregelen die leiden tot een vermindering van de stikstofdepositie in de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden die met naam zijn genoemd in dit programma. Verder is de verplichting opgenomen dat uiterlijk binnen een termijn van 2 jaar de PAS in werking treedt. Als referentie geldt hierbij de inwerkingtreding van de Chw in maart 2010.¹¹³ Voor de definitieve vaststelling wordt een bestuurlijk PAS-akkoord opgesteld tussen Rijk en provincies, waarbij PS voordat ondertekening plaatsvindt, hun fiat aan de PAS moeten geven.

De Rekenkamer heeft de stand van zaken ten aanzien van het opstellen en vaststellen van de PAS in beeld gebracht en vervolgens getoetst of voldaan is aan de termijn van 2 jaar. Voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de drie Noordelijke provincies heeft de Rekenkamer onderzocht of de PAS-herstelmaatregelen, inclusief een kostenraming, in het (concept) beheerplan zijn opgenomen.

NORM 7: PROVINCIAAL BELEIDSKADER NATUUR EN UITVOERINGSPROGRAMMA

Tot 2007 waren provincies verantwoordelijk voor de EHS-begrenzing in de eigen provincie en het toekennen van natuurdoeltypen aan (agrarische) natuurgebieden. De natuurdoeltypenkaart diende als basis voor het verstrekken van beheersubsidie. Met het ingaan van het ILG-programma 2007–2013 is een belangrijk deel van de uitvoering van het natuurbeleid bij de provincies komen te liggen. Provincies hadden in de bestuursovereenkomsten afspraken met het Rijk gemaakt over de te leveren prestaties. Met het Natuurakkoord zijn de bestuursovereenkomsten beëindigd en heeft per 1 januari 2011 een eindafrekening van de tot dan toe geleverde prestaties plaatsgevonden. De resterende ILG-middelen heeft het Rijk als een decentralisatie-uitkering aan het provinciefonds toegevoegd met als opdracht dat provincies in periode tot 2014 deze middelen inzetten voor het natuurbeheer en het nakomen van harde juridische verplichtingen die in de ILG-periode zijn aangegaan. Door de decentralisatie van het natuurbeleid, de voorgenomen bezuinigingen en het vroegtijdig beëindigen van het ILG-programma is de uitvoering van het EHS-beleid grotendeels stil komen te liggen. De afgelopen twee jaar is gewerkt aan verschillende onderdelen van het decentralisatieproces, zoals de uitwerking van het verdelingsvraagstuk (commissie-Jansen), de herijking van de EHS, de ontwikkelopgave, de PAS en de Natura2000-beheerplannen. Per ingang van 1 januari 2014 zou het decentralisatieproces min of meer afgerond moeten zijn, met uitzondering van de positie van DLG. Hierover wordt in 2014 een besluit genomen. Afsproken is dat de DLG beschikbaar blijft voor de provincies om uitvoering te geven aan de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS.

De Rekenkamer heeft in beeld gebracht hoever de provincie gevorderd is in het decentralisatieproces. Getoetst is of de provincie erin slaagt om, na ruim twee jaar,

¹¹² Ministerie Algemene Zaken, Crisis- en herstelwet, Den Haag 18 maart 2010, artikel 3.8 (Wijziging NBwet 1998).

¹¹³ Ministerie LNV, Natuurbeschermingswet 1998, tekst geldend op 2 september 2013, artikel 19kg, lid 4.

de uitvoering per ingang van 1 januari 2014 weer te hervatten. Om tot uitvoering te komen is het volgens de Rekenkamer in de eerste plaats van belang dat provincies beschikken over een nieuw provinciaal natuurbeleidskader waarin de herijkte EHS en de hieraan gekoppeld ontwikkelopgave als uitgangspunt zijn genomen. In de tweede plaats dient de provincie te beschikken over een uitvoeringsprogramma dat een uitwerking vormt van het nieuwe beleidskader en in de derde plaats dient de provincie in beeld te hebben hoe de uitvoeringsorganisatie er uitziet.

Bijlage 4 Natuurakkoord

1 INLEIDING

Deze bijlage gaat in op de afspraken die zijn gemaakt in het *Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur* (hierna kortweg Natuurakkoord genoemd) over de verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid en de doorgevoerde bezuinigingen. De decentralisatie naar provincies bracht met zich mee dat er voor de resterende ontwikkelopgave voor de EHS en beschikbare Rijksmiddelen een verdeling over de 12 provincies moest plaatsvinden. Voor dit verdeelvraagstuk is de Commissie Jansen in het leven geroepen die in twee fases een bindend advies heeft uitgebracht aan het Rijk en het IPO. De uitkomsten van het verdelingsvraagstuk, 'commissie-Jansen 1 en 2', zijn respectievelijk beschreven in de paragrafen 3 en 4. Hoewel het natuurbeleid is gedecentraliseerd naar de provincies hebben Rijk en provincies besloten op nationaal niveau een aantal algemene beleidsuitgangspunten vast te leggen. Deze uitgangspunten zijn opgenomen in het zogeheten Natuurpact dat in september 2013 is vastgesteld (paragraaf 5).

2 ONDERHANDELINGSAKKOORD DECENTRALISATIE NATUUR (NATUURAKKOORD)

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte I (2010) was voorgenomen om een verdere decentralisatie van het natuurbeleid naar provincies door te voeren met inbegrip van een Rijksbezuiniging van € 600 miljoen. In het Natuurakkoord is in 2011 hieraan verder invulling gegeven.¹¹⁴ Rijk en provincies hebben afspraken gemaakt over het afslanken van de EHS, de beheeropgave en de PAS, het vroegtijdig beëindigen van het uitvoeringsprogramma 2007–2013 dat in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) was opgesteld, vervallen Rijks-taken, de Dienst Landelijk Gebied, monitoring en verantwoording, de verdeling van nog beschikbare Rijksmiddelen en wijzigingen in bevoegdheden. Hieronder zijn deze onderwerpen nader toegelicht.

Ontwikkelopgave: herijking EHS en EU-verplichtingen

In het Natuurakkoord hebben Rijk en provincies afgesproken om de EHS te herijken, deze herijking in 2012 door te voeren en de resterende ontwikkelopgave uiterlijk in 2021 af te ronden. De ontwikkelopgave heeft betrekking op de realisatie van nieuwe natuur door landbouwgronden om te vormen tot natuurgebied. Het betreft het verwerven van landbouwgronden en/of van functie te wijzigen en het inrichten van gronden. Het kabinet-Rutte I wilde voor deze ontwikkelopgave geen

¹¹⁴ Het Natuurakkoord betreft het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' van 20 september 2011, een toelichting op Natuurakkoord van 11 november 2011, een akkoord van 7 december 2011 waarin een aantal zaken is verduidelijkt, een akkoord met uitvoeringsafspraken van 8 februari 2012, en een akkoord met afspraken en uitgangspunten voor de uitvoering en de implementatie van 30 maart 2012.

financiële middelen meer beschikbaar stellen. Financiering van de resterende ontwikkelopgave zou moeten plaatsvinden via het ruilen en verzilveren van reeds verworven gronden (grond-voor-grond principe). Het voornemen was om de doelstelling op landelijk niveau voor 'nieuwe natuur', in vergelijking met de oorspronkelijke doelstelling, met ongeveer 90.000 ha naar beneden bij te stellen.

Gesteld is dat de doorgevoerde bezuinigingen geen gevolgen zouden mogen hebben voor het nakomen van de EU-verplichtingen. Het Rijk heeft in eerste instantie berekend dat de resterende ontwikkelopgave uitkomt op het nog verwerven van 17.000 ha en het inrichten van 40.000 ha grond om te voldoen aan de internationale verplichtingen. Hierbij is de kanttekening geplaatst dat het om globale berekeningen gaat en dat uit een evaluatie in 2016 moet blijken of dit voldoende is. Voor het uitvoeren van de ontwikkelopgave zijn aanvankelijk de volgende 4 categorieën gronden beschikbaar gesteld:

1. de verkoop van 6.000–9.000 ha bestaande natuur binnen de herijkte EHS
2. de verkoop of ruil van 13.000 ha niet ingerichte grond, die door herijking buiten de EHS komt te liggen
3. het inzetten van BBL-nieuw gronden, maximaal 10.900 ha
4. het inzetten van BBL-oud gronden, totaal 14.000 ha (tot 2016 wordt 6.000 ha beschikbaar gesteld door het Rijk en na evaluatie in 2016 wordt bezien wat er met de overige 8.000 ha gaat gebeuren).

BBL-oud gronden zijn gronden die voor het van start gaan van het ILG-programma in 2007 bij BBL in eigendom waren. BBL-nieuw betreft gronden die na 2006 zijn aangekocht. Het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) is een zelfstandig bestuursorgaan dat deel uitmaakt van DLG (zie bijlage 1).

Om planologische schaduwwerking te voorkomen is afgesproken dat provincies de definitieve begrenzing vastleggen in de provinciale omgevingsverordening. Daardoor ontstaat er voor agrariërs namelijk meer duidelijkheid of er nog een toekomstige claim ligt op hun grond en kunnen zij bij de ontwikkeling van hun bedrijf hier rekening mee houden.

Beheeropgave en Programmatie Aanpak Stikstof (PAS)

Naast de ontwikkelopgave zijn afspraken gemaakt over de financiering van de beheeropgave en de PAS-herstelmaatregelen. Gesteld is dat de provincies vanaf 2014 financieel verantwoordelijk zijn voor de EHS-beheeropgave en ervoor zullen zorgen dat een versobering van het beheer gaat plaatsvinden. In het akkoord is gesteld dat het (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS, het faunabeheer (inclusief het ganzenbeheer), functieverandering en het effectgerichte beheer onder de beheeropgave vallen. Het effectgerichte beheer, ook wel herstelbeheer genoemd, heeft betrekking op de PAS-herstelmaatregelen die in stikstofgevoelige Natura2000-gebieden genomen moeten worden om de goede staat van instandhouding te bereiken. Van de 166 Natura2000-gebieden in Nederland is vastgesteld dat ongeveer 130 gebieden gevoelig zijn voor een te hoge stikstofdepositie. Voor deze gebieden dient een PAS te worden vastgesteld en dienen herstelmaatregelen in het Natura2000-beheerplan te worden genomen om de milieucondities te verbeteren.¹¹⁵ De hydrologische herstelmaatregelen en de hiermee samenhangende kosten vallen buiten het akkoord. Hierover dienen betrokken partijen afzonderlijk afspraken te maken. Verder is het Rijk voornemens om het agrarisch natuurbeheer onder pijler 1 van het Gemeenschappelijke Europese Landbouwbeleid (GLB) te brengen.

¹¹⁵ Regiegroep N2000 en PAS, Beheerplanprocessen Natura2000, voortgangsrapportage nr. 14, 26 oktober 2012.

Beëindigen ILG-programma 2007–2013

Met de inwerkingtreding van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) op 1 januari 2007 zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van het natuurbeleid. Het Rijk heeft in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) met iedere provincie een bestuursovereenkomst gesloten waarin onder andere is opgenomen hoeveel financiële middelen het Rijk beschikbaar zal stellen aan de provincie voor de uitvoering van het natuur- en plattelandsbeleid. Iedere provincie heeft op basis van deze bestuursovereenkomst een eigen provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) 2007–2013 opgesteld, waarin onder meer doelen zijn opgenomen ten aanzien van het realiseren van de EHS. In het Natuurakkoord is vastgelegd om de ILG-overeenkomsten vroegtijdig te beëindigen. Eindafrekening zal plaatsvinden op basis van de stand van zaken op 1 januari 2011. De ILG-middelen die na 1 januari 2011 nog resteerden zullen worden ingezet voor het natuurbeheer en het nakomen van harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010. Bij de afrekening bleek voor de jaren 2011, 2012 en 2013 een tekort van € 214 miljoen. Afgesproken is dat provincies zelf € 128 miljoen zullen bijdragen om dit tekort op te vangen. De resterende ILG-middelen zullen in de periode 2011-2013 als decentralisatie-uitkering aan het Provinciefonds worden toegekend.

Vervallen Rijkstaken

In het onderhandelingsakkoord is een lijst opgenomen met 15 vervallen Rijkstaken die nog deel uitmaakten van het ILG en die gefinancierd werden door het Rijk. Het betreft onder andere de nationale parken, de nationale landschappen, milieukwaliteit EHS, reconstructie zandgebieden en leefbaarheid en recreatie om de stad (RodS). Met de provincies zijn hierover geen verdere afspraken gemaakt, anders dan dat het een autonome bevoegdheid van provincies is om te besluiten of zij nog inzet willen plegen op deze beleidsonderwerpen.

Monitoring en verantwoording

Rijk en provincies hebben het voornemen na de decentralisatie geen aparte verticale toezichtrelaties in te richten. Het Rijk gaat er vanuit dat zij via de verantwoording van GS aan PS op de hoogte blijft van de mate waarin de herijkte EHS is gerealiseerd. Voor de monitoring van de Natura2000-doelen wil het Rijk gezamenlijk met de provincies een nog nader uit te werken monitoringsystematiek opstellen die voldoet aan de Europese rapportageverplichting. Provincies zijn verantwoordelijk gesteld om de hiervoor benodigde data te verzamelen en te beheren, terwijl het Rijk de rapportage aan de Europese Commissie dient te verzorgen.

Dienst Landelijk Gebied (DLG)

De DLG is vanaf 1990 belast met de uitvoering van het EHS-beleid. De inzet van DLG is naast verwerving en inrichting van landbouwgronden voor nieuwe natuur ook gericht op het verlenen van subsidies in het kader van het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL en SKNL). Dit gebeurt door de Dienst Regelingen. Daarnaast is het Betaalorgaan van DLG belast met het controleren van de besteding van Europese subsidies die onder andere in het kader van pijler 2 van het Europese landbouwbeleid (GLB) worden ingezet voor de EHS-realiserings. In het Natuurakkoord is afgesproken dat per 1 januari 2015 de provincies verantwoordelijk worden voor het *provinciaal aandeel* DLG. Het komt erop neer dat de provincies de zeggenschap krijgen over 400 fte en dat het Rijk de bijbehorende middelen (€ 41 miljoen) vanaf 1 januari 2015 zal toevoegen aan het Provinciefonds.

Verschuiving bevoegdheden

De decentralisatie houdt in dat onder andere de volgende bevoegdheden worden gewijzigd.

- Provincies stellen niet alleen de beheerplannen voor de Natura2000-gebieden vast die in beheer zijn bij de provinciale landschappen en Natuurmonumenten, maar ook die voor de gebieden die bij Staatsbosbeheer in beheer zijn.
- Hoewel het Rijk eindverantwoordelijk blijft voor het nakomen van de EU-verplichtingen en het realiseren van de instandhoudingsdoelen, zijn de provincies verantwoordelijk voor het vaststellen en het uitvoeren van de maatregelen die in de Natura200-beheerplannen zijn opgenomen.
- De provincies zijn bevoegd gezag voor de uitvoering van de NBWet en het Faunafonds.
- Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de Rijkswateren, ruimte voor de rivieren (NURG) en Maaswerken. Voor het Noorden houdt dit bijvoorbeeld in dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor het op- en vaststellen van Natura2000-beheerplannen voor de Waddenzee, de Noordzeekustzone en het IJsselmeer.

De nieuwe verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt wettelijk geregeld via een aanpassing van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de nieuwe Wet Natuur.

Kabinet-Rutte II

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II is opgenomen om een deel van de voorgenomen bezuiniging van € 600 miljoen van het kabinet-Rutte I terug te draaien. Besloten is om € 200 miljoen minder te bezuinigen dan oorspronkelijk voorgenomen. In het regeerakkoord is onder andere het volgende opgenomen.

- De EHS wordt uitgevoerd, inclusief de verbindingzones, maar er zal meer tijd voor worden uitgetrokken. Het Rijk wil met de provincies afspraken maken over het stellen van prioriteiten, het tijdpad en de inzet van middelen.
- De nieuwe Natuurwet die reeds in behandeling is genomen, zal op punten worden aangepast.
- Het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden krijgt voorrang. De € 200 miljoen die hiervoor in het begrotingsakkoord 2013 is bestemd, zal geoormerkt via het Provinciefonds voor de provincies beschikbaar komen. Deze middelen zullen alsnog worden ingezet voor de EHS, inclusief de verbindingzones.¹¹⁶

Van de voornoemde € 200 miljoen heeft de staatssecretaris van EZ in maart 2013 € 112 miljoen beschikbaar gesteld voor het nemen van maatregelen in bestaande natuurgebieden, de zogenoemde iconoprojecten. Zo ontvangt de provincie Groningen een bedrag van € 8,4 miljoen dat hoofdzakelijk bestemd is voor de inrichting van het beekdal van de Ruiten Aa/Westerwoldse Aa. De provincie Drenthe krijgt € 19,5 miljoen voor het Bargerveen, het Reestdalgebied, het Drents-Friese Wold en drie gebieden in het Hunzedal. Aan de provincie Fryslân is € 10,5 miljoen toegezegd, onder andere voor de inrichting van het Sneekermeergebied en het beekdal van de Linde.¹¹⁷

¹¹⁶ Kabinet-Rutte II, *Bruggen slaan*, Regeerakkoord VVD PvdA, Den Haag 29 oktober 2012.

¹¹⁷ IPO, Extra natuurprojecten 2013, Utrecht maart 2013.

3 COMMISSIE-JANSEN 1

De decentralisatie van het natuurbeleid bracht met zich mee dat er voor de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS en beschikbare Rijksmiddelen voor de beheeropgave een verdeling over de 12 provincies moest plaatsvinden. Voor dit complexe verdeelvraagstuk is de 'Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur' onder voorzitterschap van de heer Jansen in het leven geroepen, kortweg commissie-Jansen genoemd. Deze commissie heeft in oktober 2012 een rapport opgeleverd aan het IPO en het Rijk waarin geadviseerd is over de verdeling van de beschikbare BBL-gronden, de verdeling van de middelen die het Rijk beschikbaar stelt voor het reguliere natuurbeheer, de PAS-maatregelen en het Faunafonds.¹¹⁸

De verdeling van de Rijksmiddelen over de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen is weergegeven in tabel 4.1. Hieronder volgt een toelichting.

- Onder het reguliere natuurbeheer vallen de beheersubsidies die in het kader van Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) worden verstrekt aan de TBO's, inclusief SBB, en particuliere natuurbeheerders. Het betreft zowel het natuurbeheer binnen als buiten de EHS en het specifieke beheer voor beschermde soorten.
- De PAS-herstelmaatregelen, ook wel effectgericht of herstelbeheer genoemd, betreft maatregelen in de Natura2000-gebieden die bedoeld zijn om de milieucondities zodanig te verbeteren dat er zicht komt op een goede staat van instandhouding.
- Het faunabeheer heeft betrekking op het vergoeden van schade aan landbouwgewassen die veroorzaakt is door wild, inclusief de uitvoeringskosten (Faunafonds). Ook het ganzenbeheer valt hieronder.

De provincie Fryslân ontvangt jaarlijks een Rijksbijdrage voor het uitvoeren van de beheeropgave van € 11,75 miljoen.

Tabel 4.1 Advies van de commissie-Jansen 1 met betrekking tot de verdeling Rijksmiddelen over de provincies Fryslân, Drenthe, Groningen en alle provincie tezamen. De verdeling heeft betrekking op het reguliere natuurbeheer, de PAS-herstelmaatregelen en het Faunafonds. De bedragen in de tabel betreffen een veelvoud van € 1.000,-.

Provincie	Regulier natuurbeheer	PAS-herstelmaatregelen	Faunafonds	Totaal
Fryslân	5.395	748	5.607	11.705
Drenthe	7.969	2.080	201	10.250
Groningen	3.015	165	420	3.600
Alle provincies	79.130	16.850	9.020	105.000

Een belangrijke constatering van de commissie is dat de door de provincies opgegeven ontwikkelopgaven voor de herijkte EHS aanmerkelijk hoger uitvallen dan vermeld in het Natuurakkoord. De totale opgave komt uit op 34.900 ha nog te verwerken en 80.384 ha nog in te richten. Belangrijke uitgangspunten bij de provinciale opgaven zijn dat reeds aangegeven juridische verplichtingen worden nagekomen en

¹¹⁸ Commissie-Jansen 1, *Provincies natuurlijk...!* advies aan het IPO over de uitwerking van het 108 Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden, Den Haag oktober 2012.

dat voldaan wordt aan de EU-verplichtingen. Er is bij provincies veel onzekerheid of via het grond-voor-grond principe voldoende gronden beschikbaar komen om de ontwikkelopgave te realiseren. De voorlopige conclusie van de provincies is dat de beschikbare BBL-gronden ontoereikend zijn om te voldoen aan deze verplichtingen. Ze hechten eraan dat bij de geplande evaluatie in 2016 nadrukkelijk wordt gekeken of een bijstelling van het beleid moet plaatsvinden. De provincies geven verder aan dat er naar alle waarschijnlijkheid nauwelijks middelen beschikbaar zullen komen door de verkoop van natuurgebieden buiten de EHS.

De commissie-Jansen 1 komt onder andere met de volgende aanbevelingen.

- Koppel de € 200 miljoen van het kabinet-Rutte II aan de ontwikkelopgave en voer in 2016 een evaluatie uit om te bepalen wat aanvullend nodig is om in ieder geval aan de EU-verplichtingen te kunnen voldoen.
- Hef de knip op die aangebracht is bij de inzet van BBL-gronden (6.000 ha voor 2016 en 8.000 ha daarna). Er ligt namelijk al ruwweg 6.000 ha BBL-grond binnen de EHS, waardoor een stagnering dreigt in de uitvoering van de herijkte EHS doordat er tot 2016 geen gronden meer beschikbaar zijn.
- Maak zo spoedig mogelijk afspraken over de wijze van monitoren en evalueren. Dit om te voorkomen dat dit in 2016 nog geregeld moet worden.

4 COMMISSIE-JANSEN 2

In 2013 is de commissie-Jansen in dezelfde samenstelling wederom gevraagd een zwaarwegend en in principe bindend advies aan het IPO uit te brengen over twee verdelingsvraagstukken. Om het verschil aan te geven met het eerste advies wordt hier gesproken over het advies van commissie-Jansen 2.

Het eerste vraagstuk betreft een verdeling van extra middelen over de provincies. Het kabinet-Rutte II heeft besloten om vanaf 2014 jaarlijks structureel € 200 miljoen extra toe te voegen aan het Provinciefonds voor de uitvoering van het natuurbeleid.¹¹⁹ De Rijksbijdragen die voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van het natuurbeleid ter beschikking komen aan de provincies, worden niet geoormerkt. Anders gezegd, het staat de provincies vrij hoe zij de Rijksmiddelen willen verdelen over de ontwikkelopgave en de verschillende onderdelen van de beheeropgave. Wel dienen de provincies ervoor te zorgen dat bij de besteding van middelen prioriteit wordt gegeven aan het nakomen van de internationale verplichtingen.

Het advies van de commissie ten aanzien van de verdeling van deze Rijksmiddelen over de drie Noordelijke provincies is weergegeven in tabel 4.2. Hieronder volgt een toelichting op deze verdeling.

- De middelen voor de ontwikkelopgave zijn een aanvullende bijdrage op de BBL-gronden die het Rijk aan de provincies beschikbaar stelt voor de EHS-realisatie.

¹¹⁹ Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk& doen!* advies aan het IPO over de verdeling van de financiële middelen uit het Regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag juni 2013.

De verdeling is gebaseerd op de provinciale opgaven voor het nakomen van de internationale verplichtingen.

- Het Rijk stelt aanvullend op Jansen 1 € 38 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen.
- Door het kabinet-Rutte II is besloten om, in tegenstelling tot het Natuurakkoord, het agrarisch natuurbeheer onder te brengen bij de provincies. Het voornemen is om de Rijksbijdrage van € 30 miljoen in te zetten als EU-cofinanciering, zodat het bedrag nog wordt verdubbeld. Hierover komt meer zekerheid als bekend is hoeveel EU-middelen vanuit pijler 2 van het GLB beschikbaar komen.
- Onder het overige beheer vallen specifieke maatregelen, bijvoorbeeld die betrekking hebben op het verbeteren van de leefgebieden van beschermde soorten en landschapselementen.
- Bij monitoring zijn de kosten opgenomen die verbonden zijn aan de uitvoering van de SNL-monitoring, inclusief informatievoorziening.
- Het bedrag van Jansen 1 voor het Faunafonds is verhoogd van € 16 naar € 22 miljoen per jaar.
- Tot slot stelt het Rijk nog middelen beschikbaar voor de overdracht van de gedecentraliseerde taken en de uitvoering van de nieuwe Natuurwet.

Van de € 200 miljoen die het Rijk structureel jaarlijks beschikbaar stelt ontvangt de provincie Fryslân € 22,1 miljoen.

Gedurende 6 jaar is daarnaast een jaarlijks bedrag van € 5 miljoen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, plus naar verwachting € 5 miljoen EU-cofinanciering, beschikbaar voor hydrologische maatregelen. Deze maatregelen zijn, eveneens als de PAS-herstelmaatregelen, bedoeld om de milieucondities in Natura2000-gebieden te verbeteren. De provincie Fryslân ontvangt hiervan € 0,43 miljoen.

Tabel 4.2 Advies van de commissie-Jansen 2 met betrekking tot de verdeling van € 200 miljoen aan Rijksmiddelen over de provincies Fryslân, Drenthe, Groningen en alle provincies tezamen. De verdeling heeft betrekking op de ontwikkelopgave, PAS-herstelmaatregelen, agrarisch natuurbeheer, het overige beheer, monitoring en uitvoering, het Faunafonds en de uitvoering van de nieuwe Natuurwet. De bedragen in de tabel betreffen een veelvoud van € 1.000,-.

	Fryslân	Drenthe	Groningen	Alle provincies
Ontwikkelopgave	8.453	13.699	6.753	103.000
PAS-maatregelen	2.468	5.753	1.760	38.000
Agrarisch natuurbeheer	6.996	1.294	2.634	30.000
Overig beheer	1.325	882	822	13.000
Monitoring	743	697	180	6.000
Faunafonds	1.568	217	272	6.000
Natuurwet	516	270	261	4.000
Totaal	22.050	22.800	12.700	200.000

Het tweede vraagstuk hangt samen met de overname van de resterende BBL-oud-gronden door de provincies, in totaal ruim 18.000 ha.¹²⁰ In tegenstelling tot het Natuurakkoord heeft het kabinet-Rutte II besloten om alle BBL-oud gronden ter beschikking te stellen aan de provincies. Verder is besloten dat de provincies

¹²⁰ Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk& doen! aanvulling BBL-oud-grond Aanvullend advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond*, Den Haag juni 2013.

gezaamenlijk € 160 miljoen aan het ministerie van EZ betalen voor ruim 4.400 ha. De provincies betalen het ministerie in twee tranches, namelijk in 2014 en 2015 (zie tabel 4.3). Over de overige BBL-gronden kunnen provincies vrij beschikken. Afgesproken is dat 8.000 hectare BBL-oud grond gefaseerd beschikbaar komt in de periode 2016–2019, in tranches van 2.000 hectare per jaar. Doordat de provincie Drenthe de enige provincie is met een tekort, namelijk 420 ha, is deze oppervlakte omgerekend naar een vergelijkbaar financieel bedrag dat neerkomt op ruim € 15 miljoen. Dit tekort zal worden gefinancierd door de provincies die de resterende BBL-gronden ter beschikking krijgen van het Rijk, waarbij de bijdrage per provincie evenredig is met de oppervlakte van resterend BBL-oud waarover zij de beschikking krijgt (zie tabel 4.3). De provincie Fryslân moet in totaal € 21,6 miljoen betalen.

Tabel 4.3 Advies van de commissie-Jansen 2 met betrekking tot de verdeling van de € 160 miljoen te betalen aan het ministerie van EZ voor de overname van 4.411 ha BBL-grond en de verdeling van het bedrag te betalen aan de provincie Drenthe als compensatie voor een tekort aan beschikbare BBL-gronden. De verdeling is aangegeven voor de drie Noordelijke provincies en voor alle provincies.

Provincie	Resterend BBL-oud (ha)	Te betalen aan EZ	Te betalen aan Drenthe	Totaal EZ en Drenthe
Fryslân	682	19.728	1.824	21.552
Drenthe	0	0	-	-
Groningen	70	842	182	1.024
Alle provincies	4.411	160.000	15.263	

Aanvullend heeft de commissie-Jansen 2 nog een voorstel opgenomen voor de verdeling van 400 fte van de DLG over de provincies (zie tabel 4.4). In het Natuurakkoord is afgesproken dat per 1 januari 2015 de provincies verantwoordelijk worden voor het 'provinciaal aandeel' DLG. Het komt erop neer dat de provincies de zeggenschap krijgen over 400 fte en dat het Rijk de bijbehorende middelen (€ 41 miljoen) vanaf 1 januari 2015 zal toevoegen aan het Provinciefonds. Rijk en provincies hebben in 2012 en 2013 met elkaar overlegd hoe het woord *zeggenschap* in deze in te vullen. De staatssecretaris van EZ heeft voorgesteld om de DLG als een ongedeelde dienst overeind te houden, maar de provincies hebben een duidelijke voorkeur om de genoemde fte's te verdelen over de provincies. Op 11 oktober 2013 heeft de staatssecretaris van EZ per brief aan de Tweede Kamer laten weten dat de DLG, zoals voorgenomen, per 1 januari 2015 ophoudt te bestaan als landelijke dienst.¹²¹ DLG wordt opgesplitst waarbij 400 fte overgaan naar de provincies. De provincie Fryslân ontvangt jaarlijks een Rijksbijdrage van € 2,85 miljoen wat overeenkomt met ongeveer 28 fte. In de brief is nog niet aangegeven welke afdelingen overgaan en wat er met de overige onderdelen delen van DLG gaat gebeuren. DLG had eind 2013 nog een omvang van circa 950 fte.

¹²¹ Ministerie van Economische Zaken, brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Dienst Landelijk Gebied', Den Haag 11 oktober 2013.

Tabel 4.4 Advies van de commissie-Jansen 2 met betrekking tot de verdeling van de € 41 miljoen voor de overdracht van 400 fte van DLG naar de provincies, in te gaan op 1 januari 2015. De verdeling is aangegeven voor de Noordelijke provincies en alle provincies tezamen.

Provincie	Verdeling middelen (€ x miljoen)	Aantal over te dragen fte
Fryslân	2,85	28
Drenthe	5,3	52
Groningen	2,5	24
Alle provincies	41,0	400

5 NATUURPACT

Op 18 september 2013 heeft de staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer het zogeheten ‘Natuurpact’ aangeboden dat zij samen met de provincies heeft opgesteld.¹²² Hierin zijn de ambities en de belangrijkste kaders met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland op hoofdlijnen vastgelegd voor de periode tot en met 2027. De nadere invulling en concretisering van de ambities is immers sinds de decentralisatie een taak van de provincies. In het Natuurpact staat vermeld dat de provincies zich inspannen om de planologische begrenzing van het robuuste *Natuurnetwerk Nederland* op 31 december 2013 afgerond te hebben. Dit houdt in dat de oorspronkelijke planning, zoals opgenomen in het Natuurakkoord, met een jaar is opgeschoven. De benaming ‘Natuurnetwerk Nederland’ vervangt vanaf 2013 de term EHS, die men te technisch vond klinken.

De ambities vormen een *plus* op de afspraken uit het Natuurakkoord en komen op het volgende neer.

- Minimaal een verdubbeling van de opgave voor verwerving en inrichting van nieuwe natuur, inclusief de realisatie van natuurlijke verbindingen binnen Nederland maar ook met natuurgebieden in omliggende landen. De ambitie is om minimaal 80.000 ha nieuwe natuur in te richten en dit voor 2028 te realiseren.
- In Natura2000-gebieden is het doel om met extra inspanningen de kwaliteit van de milieucondities te verbeteren om zodoende in het kader van de PAS de ontwikkelingsruimte voor bedrijven en infrastructuur veilig te stellen.
- Van particuliere beheerders en natuurorganisaties wordt gevraagd een substantiële eigen bijdrage te leveren ten aanzien van de verwerving en inrichting van nieuwe natuur. Gelijkberechtiging van private partijen is hierbij het uitgangspunt. De provincies hebben aangegeven dat zij ernaar streven een multiplier te realiseren van tenminste 15%.
- Bij de vormgeving van het Natuurnetwerk Nederland wordt gezocht naar een goede balans tussen planologische duidelijkheid en voldoende flexibiliteit voor aanpassing aan mogelijkheden, beperkingen en ruimtelijke ontwikkelingen. Gebieden waarvan voorzien is dat de realisatie de komende jaren met voorrang plaatsvindt, worden effectief beschermd. Het gaat hierbij om natuurgebieden met een internationale doelstelling. Voor de overige gebieden is de insteek dat natuurontwikkeling geen

¹²² Ministerie van Economische Zaken en provincies, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag 18 september 2013.

- belemmering vormt voor bestaande functies, maar dat landbouw, recreatie en natuur elkaar versterken.
- Soortbescherming dient niet alleen plaats te vinden binnen het Natuurnetwerk, maar ook daarbuiten. Hierbij wordt ook een beroep gedaan op burgers, organisaties en bedrijven.
 - Anders dan in het Natuurakkoord is overeengekomen, wordt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelen van het agrarisch natuurbeheer, zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland, belegd bij de provincies. Gebiedscollectieven zullen hierbij een centrale rol krijgen. De invoering van dit collectieve stelsel zal in 2016 plaatsvinden met als doel een effectiever agrarisch natuurbeheer te realiseren.

In het Natuurakkoord bestond de financiële dekking voor de ontwikkelopgave uit de toepassing van het grond-voor-grond principe, gebaseerd op 4 categorieën grond. Hoewel het principe blijft bestaan, zijn belangrijke veranderingen doorgevoerd, namelijk:

1. de verkoop van 6.000–9.000 ha bestaande natuur binnen de herijkte EHS vervalt. De provincies zoeken alternatieve dekking voor de financiering (eigen bijdrage en bijdrage van TBO's en particuliere beheerders)
2. de verkoop of ruil van 13.000 ha niet ingerichte grond die door herijking buiten de EHS komt te liggen, wordt als hard getal losgelaten, maar het principe dat TBO's blijven meewerken aan de realisatie van het Natuurwetwerk blijft overeind
3. het inzetten van BBL-nieuw gronden, maximaal 10.900 ha blijft ongewijzigd
4. het inzetten van BBL-oud gronden wordt als volgt gewijzigd: de directe beschikbaarheid van 6.000 ha voor provincies blijft gehandhaafd, vanaf 2016 komt 8.000 ha in tranches van 2.000 ha per jaar onder voorwaarden beschikbaar aan provincies en provincies nemen tegen betaling ruim 4.000 ha grond over van het Rijk (zie vorige paragraaf commissie-Jansen 2).

In tabel 4.5 is voor de drie Noordelijke provincies aangegeven hoeveel ha BBL-grond zij in de periode tot 2028 kunnen inzetten voor de realisatie van de herijkte EHS. Een deel van de BBL-gronden ligt al binnen de EHS en valt dus niet te ruilen of te verzilveren. De provincie Fryslân beschikt over 711 ha BBL-oud en 43 ha BBL-nieuw buiten de herijkte EHS. In totaal kan de provincie 754 ha inzetten voor het uitvoeren van de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS.

Tabel 4.5 Overzicht van de BBL-gronden, oud en nieuw, die de drie Noordelijke provincies kunnen inzetten voor de realisatie van de herijkte EHS. Een deel hiervan ligt al binnen de herijkte EHS. De getallen zijn ontleend aan commissie-Jansen 1 en 2.¹²³

Provincie	BBL-oud buiten EHS (ha)	BBL-oud binnen EHS (ha)	Totaal BBL-oud (ha)	BBL-nieuw buiten EHS (ha)
Fryslân	711	632	1.343	43
Drenthe	986	598	1.584	252
Groningen	752	544	1.296	54
Alle provincies	10.963	6.828	17.791	5.902

¹²³ De getallen voor BBL-oud zijn ontleend aan figuur 4 van Bijlage 4 uit commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk& doen! Aanvulling BBL-oud-grond Aanvullend advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond*, Den Haag juni 2013. De getallen voor BBL-nieuw zijn gebaseerd op figuur 1 uit commissie-Jansen 1, *Provincies natuurlijk...! Advies aan het IPO over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden*, Den Haag oktober 2012.

Bijlage 5 Projectstudies Natura2000-gebieden Fryslân

De Rekenkamer heeft 4 Natura2000-gebieden in de provincie Fryslân nader onderzocht: Alde Feanen, Bakkeveense Duinen, Grootte Wielen en Wijnjeterperschar. In deze bijlage zijn de projectstudies opgenomen die de Rekenkamer van deze gebieden heeft opgesteld.

PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIED ALDE FEANEN

BASISGEGEVENS

Naam (code)	NL3000044 en NL 3009001
Status	Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Nationaal Park (van grotere omvang en deels samenvallend met Natura 2000 begrenzing)
Landschapstype	Meren en moerassen
Beheerders	It Fryske Gea, provincie Fryslân, particulieren
Oppervlakte	2.142 ha
Gemeente(n)	Tytsjerksteradiel, Boarnsterhiem, Smallingerland
Provincie(s)	Fryslân

Het gebied Alde Feanen heeft in 2006 de status van Nationaal Park gekregen (van grotere omvang en deels samenvallend met Natura 2000 begrenzing). Het is een deels vergraven en ontgonnen laagveengebied. Het gebied bestaat uit open water, rietlanden, laagveenverlandingsmoeras, moerasbos en schrale graslanden op restveen.

AANWIJZINGSBESLUIT

Het betreft een Vogel- en een Habitatrichtlijngebied. Het ontwerp-aanwijzingsbesluit Natura2000-gebied dateert van 13 november 2006. Het definitieve aanwijzingsbesluit Natura2000 gebied dateert van 23 mei 2013. Het gebied is aangewezen voor de volgende natuurlijke habitattypen: van nature eutrofe meren met vegetatie van het type *Magnopotamion* of *Hydrocharition*, Noord-Atlantische vochtige heide met *Erica tetralix*, Grasland met *Molinia* op kalkhoudende, venige, of lemige kleibodem (*Molinion caeruleae*), Overgangs- en trilveen, Kalkhoudende moerassen met *Cladium mariscus* en soorten van het *Caricion davallianae* en Veenbossen. De laatste twee zijn prioritaire habitattypen.

Verder is het gebied aangewezen voor de volgende habitatsoorten: Bittervoorn, Grote modderkruiper, Kleine modderkruiper, Rivierdonderpad, Meervleermuis en Noordse woelmuis. De laatste is een prioritaire soort.

Tot slot is het gebied aangewezen voor de volgende vogelsoorten: Roerdomp, Purperreiger, Brandgans, Nonnetje, Bruine kiekendief, Porseleinhoen, Kempphaan,

Zwarte stern en voor de Aalscholver, Kolgans, Grauwe gans, Smient, Krakeend, Wintertaling, Slobeend, Tafeleend, Kuifeend, Grutto, Snor, Rietzanger.

Voor het gebied Alde Feanen geldt een sense of urgency met betrekking tot de watercondities. Dit houdt in dat de maatregelen die nodig zijn op de sense of urgency op te heffen uiterlijk in 2015 uitgevoerd moeten zijn.

BEHEERPLANPROCES

In januari 2010 is het proces voor het opstellen van het Natura 2000-beheerplan Alde Feanen gestart. Het Overlegorgaan Nationaal Park De Alde Feanen fungeert als gebiedsgroep, aangevuld met andere partijen zodat alle belanghebbenden zijn vertegenwoordigd. Tot en met april 2013 is de gebiedsgroep vijf keer bijeen geweest. De eerste zes hoofdstukken van het beheerplan Alde Feanen waren in juni 2013 in concept gereed (vijfde concept). De definitieve PAS-analyse, een totaal overzicht van de instandhoudingsmaatregelen, een raming van de kosten en het uitvoeringsprogramma ontbraken nog in dit concept. Het proces heeft geruime tijd stil gelegen. In een nieuwsbrief van juni 2012 geeft de provincie aan wat hiervan de redenen zijn: bezuinigingen, de PAS en de voorbereiding van de LIFE-subsidieaanvraag. De planning van de provincie is dat in oktober 2013 het ontwerp-beheerplan gereed is en besproken zal worden in de gebiedsgroep. Vaststelling van het ontwerpplan door GS zou dan eind 2013 kunnen plaatsvinden. De verwachting is dat het definitieve beheerplan er in het voorjaar van 2014 zal zijn.¹²⁴

BEGRENZING, TE VERWERVEN GRONDEN EN/OF FUNCTIEWIJZIGING

Het Natura2000-gebied is kleiner dan het Nationaal park. De begrenzing van het Habitatrichtlijngebied is in het definitieve aanwijzingsbesluit aangepast. Het gebied is uitgebreid met name ten behoeve van instandhouding en herstel van de Noordse woelmuis. Het betreft nieuwe natuur met een oppervlakte van 49 ha. De verworven gronden zijn inmiddels doorgeleverd en in eigendom van It Fryske Gea. In het vijfde concept was (nog) geen informatie opgenomen over nog te verwerven gronden of gronden waarvan de functie nog moet worden aangepast. Voor het gebied Alde Feanen was medio augustus 2013 bij de provincie nog niet bekend hoeveel ha nog moeten worden verworven, doorgeleverd en ingericht.

DOELSTELLINGEN

Voor Galigaanmoerassen bestaat het instandhoudingsdoel uit behoud van de oppervlakte en kwaliteit. Voor *Vochtige heiden* en *Hoogveenbossen* geldt een uitbreiding van oppervlakte en een verbetering van kwaliteit en voor *Meren met krabben-scheer en fonteinkruiden* en *Blauwgraslanden* geldt een behoud van oppervlakte, maar een verbetering van kwaliteit. Voor Bittervoorn, Kleine- en Grote modderkruiper en Rivierdonderpad bestaat de opgave uit behoud van omvang en kwaliteit van het leefgebied. De instandhoudingsdoelstelling voor Meervleermuis betreft behoud van foerageergebied van kolonies Meervleermuizen buiten het gebied, waarbij de Alde Feanen een grote relatieve bijdrage levert. Het Alde Feanen gebied wordt voor de Noordse woelmuis van groot belang geacht. Uitbreiding van leefgebied en populatie, of een behoud van leefgebied en populatie is gewenst voor Roerdomp, Purperreiger, Porseleinhoen, Kempmaan, Zwarte stern, Rietzanger en Snor. Voor Aalscholver, Smient, Krakeend en de aangewezen ganzensoorten (Kolgans, Grauwe gans en Brandgans) bestaat de instandhoudingsdoelstelling uit behoud

¹²⁴ Provincie Fryslân, Afsprakenlijst 18 april 2013 projectgroep Alde Feanen.

van leefgebied en populatie, bij Bruine kiekendief is een uitbreiding van omvang en kwaliteit van het leefgebied en omvang populatie beoogd. Voor Kolgans, Grauwe gans, Brandgans en Smient geldt dat enige achteruitgang in omvang van het leefgebied is toegestaan, ten gunste van de habitattypen *Vochtige heiden*, *Blauwgraslanden* of *Overgangs- en trilvenen*. Voor Wintertaling, Tafeleend, Kuifeend, Nonnetje en Grutto geldt de instandhoudingsdoelstelling uit behoud van leefgebied en populatie.

STIKSTOFGEVOELIGHEID

In de Alde Feanen komen verschillende habitats en soorten voor die gevoelig zijn voor stikstof. De kritische depositiewaarden voor *Vochtige heiden*, *Blauwgraslanden*, *Veenmosrietlanden*, Bittervoorn, Kempphaan en Zwarte stern worden overschreden. Berekningen geven aan dat in 2030 de depositie met betrekking tot *Blauwgraslanden* en *Veenmosrietlanden* op een deel van deze vegetaties nog steeds te hoog is.

MAATREGELEN

Voor de gebieden waar de stikstofgevoelige habitats voorkomen zijn instandhoudingsmaatregelen voorgesteld. De maatregelen betreffen onder andere het zuiveren van ingelaten oppervlaktewater met behulp van een helofytenfilter om verzuring te voorkomen, het plaggen van verruigde veenmosrietlanden, het jaarlijks maaien van *Blauwgraslanden* en het aanpassen van waterpeilen. In het gebied zijn in het kader van het Beheer- en inrichtingsplan van 2006 en het landinrichtingsproject Alde Feanen reeds verschillende herstel- en inrichtingsmaatregelen uitgevoerd. De maatregelen van de landinrichting Alde Feanen betreffen niet de uitvoering van de (PAS)-maatregelen zoals die in het beheerplan staan. Het gaat naast natuurmaatregelen ook om maatregelen die betrekking hebben op recreatieve voorzieningen, zoals wandelpaden, een uitkijktoren of een aanlegsteiger voor bootjes. Ook in het kader van het Friese Merenproject zijn maatregelen uitgevoerd die samenhangen met de maatregelen die in het concept beheerplan Natura 2000 vermeld zijn.

Zoals eerder opgemerkt geldt voor de Alde Feanen een sense of urgency. In het vijfde concept waren de maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te heffen niet expliciet benoemd, waardoor niet duidelijk is in hoeverre deze maatregelen zijn uitgevoerd en dat daarmee het risico op onherstelbare schade is opgeheven.

KOSTEN

Zoals aangegeven ontbrak in het vijfde concept nog een overzicht van de kosten. Vanuit het Friese Merenproject is een groot uitvoeringsproject voor de Alde Feanen tot stand gekomen. Voor dit project is een Europese LIFE-subsidie aangevraagd van € 3,2 miljoen en de subsidie is inmiddels toegekend. Aangezien de helft van de uitvoeringskosten moet worden bijgedragen door nationale partijen gaat het totaal om € 6,4 miljoen. Naast de LIFE-subsidie zijn in het project KRW-middelen opgenomen (ca. € 1 miljoen), Lente-akkoord middelen (ca. € 1 miljoen) en nog middelen van STOWA, gemeente en IFG (ca. € 1 miljoen). Het project is gekoppeld aan de wens om de bevaarbaarheid van het gebied te verbeteren, waarbij de combinatie is gemaakt met de Natura2000 en KRW opgaven om waterplantenvegetaties, waterriet, veenmosriet (25 ha) en blauwgrasland (helofytenfilter) te herstellen en uit te breiden.¹²⁵

¹²⁵ Provincie Fryslân, brief gericht aan gebiedsgroep Alde Feanen met informatie over het LIFE-project. Leeuwarden september 2012. Noordelijke Rekenkamer, verslag interview met IFG op 21 juni 2013.

Daarnaast zijn er nog RWE compensatiemiddelen beschikbaar gesteld voor de Alde Feanen. Het gaat om incidentele, maar niettemin aanzienlijke bedragen: € 445.500,- voor het plaggen van de 14 ha verdroogde rietlanden en € 512.250,- voor het herstel van kaden en waterinlaten *Blauwgraslanden*.

REGULIER BEHEER

In het conceptbeheerplan wordt niet ingegaan op het reguliere beheer en de kosten die hieraan verbonden zijn. In de PAS-analyse wordt opgemerkt dat het reguliere beheer ten aanzien van het Veenmosrietland te wensen overlaat en dat het belangrijk is om tot een betere beheervisie te komen.

PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIED BAKKEVEENSE DUINEN

BASISGEGEVENS

Naam (code)	Bakkeveense duinen (NL9801004)
Status	Habitatrichtlijngebied
Landschapstype	Hogere zandgronden
Beheerders	Staatsbosbeheer, It Fryske Gea, particulieren
Oppervlakte	261 ha
Gemeente(n)	Opsterland
Provincie(s)	Fryslân

Het gebied de Bakkeveense Duinen bestaat voornamelijk uit bos en heide in de bovenloop van het Koningsdiep. Er zijn ook stuifzanden en vennen. De bossen op het terrein bestaan vooral uit aangeplante en spontaan opgeslagen grove dennenbegroeiingen.

AANWIJZINGSBESLUIT

Het ontwerp-aanwijzingsbesluit Natura2000-gebied dateert van 13 november 2006. Het gebied is op 23 mei 2013 door de Staatsecretaris van EZ definitief aangewezen als Habitatrichtlijngebied en tevens als Natura2000-gebied. In het definitieve aanwijzingsbesluit zijn de volgende instandhoudingsdoelstellingen opgenomen: *Stuifzandheiden met struikhei*, *Binnenlandse kraaiheibegroeiingen*, *Zandverstuivingen*, *Zure vennen*, en *Vochtige heiden*.

BEHEERPLANPROCES

Het proces dat moet leiden tot een beheerplan voor de Bakkeveense Duinen is gestart in november 2007.¹²⁶ Besloten is om voor de Natura2000-gebieden die in het stroomdal van het Koningsdiep liggen – Wijnjeterper Schar, Bakkeveense Duinen en Van Oordt's Mersken – de beheerplannen in een gezamenlijk traject op te stellen. Het afronden en het definitief vaststellen van het beheerplan voor de Bakkeveense Duinen heeft vertraging opgelopen door onduidelijkheid over de stikstofproblematiek. De verwachting was dat het beheerplan eind 2011 gereed zou zijn, maar dat is niet gelukt. In juli 2013 was de meest recente versie een conceptversie van januari 2012. De PAS-analyse was in juli 2013 inmiddels afgerond en ter goedkeuring voorgelegd aan het ministerie van EZ. Na goedkeuring zullen de PAS-maatregelen opgenomen worden in het beheerplan opgenomen. De meest recente planning is dat het eindconcept in september 2013 opgeleverd wordt.¹²⁷ In augustus 2013 heeft de provincie Fryslân aangegeven dat het beheerplan definitief kan worden vastgesteld zodra de PAS landelijk is vastgesteld.¹²⁸

¹²⁶ Provincie Fryslân, voortgangsrapportage beheerplannen Provincie Fryslân. Leeuwarden, februari 2008.

¹²⁷ Interview met Altenburg & Wymenga, 20 juni 2013.

¹²⁸ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer, augustus 2013.

BEGRENZING, TE VERWERVEN GRONDEN EN/OF FUNCTIEWIJZIGING

In het ontwerp beheerplan is niet aangegeven of er nog percelen moeten worden aangekocht, of dat percelen nog een wijziging van de bestemmingsfunctie moeten ondergaan. Recent is een deel van de landbouwenclave in het gebied ingericht als heischraal grasland. Behoudens enkele kleine aanpassingen van sloten en greppels zijn in het gebied geen grootschalige inrichtingsmaatregelen voorzien. In augustus 2013 heeft de provincie Fryslân aangegeven dat het in het huidige concept beheerplan niet nodig is om voor de realisatie van de Natura2000/PAS opgaven gronden aan te kopen of van functie te veranderen die nu nog deel uitmaken van de landbouwenclave.¹²⁹

DOELSTELLINGEN

Voor de 5 habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen (*Stuifzandheiden met struikhei*, *Binnenlandse kraaiheibegroeiingen*, *Zandverstuivingen*, *Zure vennen*, en *Vochtige heiden*) geldt als doelstelling om de aanwezige oppervlakte en kwaliteit te behouden.

STIKSTOFGEVOELIGHEID

De Bakkeveense Duinen is een stikstofgevoelig gebied. Uit berekeningen blijkt dat in het gebied sprake is van een matige tot sterke overbelasting met stikstof voor de 5 habitattypen waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt. De verwachting is dat in de periode tot 2030 de depositie geleidelijk zal afnemen, maar dat in 2030 nog steeds sprake is van een te hoge belasting.

MAATREGELLEN

Het gevolg van een te hoge stikstofbelasting is dat voor de meeste habitattypen het huidige beheer van begrazen en maaien en het incidenteel plaggen en verwijderen van boomopslag noodzakelijk blijft om deze habitattypen in stand te houden. Een echte kwaliteitsverbetering wordt voor de periode tot 2030 niet haalbaar geacht. Naar verwachting zal wel de oppervlakte behouden kunnen blijven.

Met betrekking tot het verbeteren van de hydrologische omstandigheden is opgemerkt dat er in feite te weinig bekend is over de hydrologie om goed onderbouwde maatregelen te kunnen formuleren. De belangrijkste maatregel is voorlopig is dat er een hydrologisch meetnet wordt ingericht om zicht te krijgen op de grondwaterstanden en -stromingen.

In het conceptbeheerplan zijn de instandhoudingsmaatregelen op een rij gezet en het bevat een eerste aanzet tot een uitvoeringsprogramma. In totaal zijn 10 maatregelen benoemd die betrekking hebben op het beheer, de recreatiedruk en hydrologisch herstel. Het voorstel is om het bestaande beheer te continueren en op bepaalde plaatsen het bos te dunnen. Om de recreatiedruk niet verder te laten toenemen is het voorstel om delen van wandelpaden te verplaatsen. De hydrologische maatregelen hebben vooral betrekking op onderzoek en het dempen van een sloot.

KOSTEN

In de versie van januari 2012 waren de maatregelen nog niet op kosten gezet.

¹²⁹ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer, augustus 2013.

REGULIER BEHEER

Vergassing van heide door een te hoge stikstofdepositie is naast verdroging, het belangrijkste knelpunt en het beheer is er vooral op gericht om vergassing en verbossing tegen te gaan. In grote delen vindt jaarrond beweiding plaats door Drentse heideschappen, Schotse Hooglanders en Exmoorpony's. Er is een schaapskooi bij Allardseach. Verder worden vergraste delen regelmatig gemaaid en soms worden er delen geplagd. Daarnaast worden af en toe bomen gekapt om de open structuur te behouden en het areaal naaldbomen te verkleinen. In het concept beheerplan van januari 2012 is geen indicatie opgenomen van de reguliere beheerkosten

PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIEDEN GROOTE WIELEN

BASISGEGEVENS

Naam (code)	Grote Wielen (NL2003020)
Status	Habitat- en Vogelrichtlijngebied
Landschapstype	Meren en moerassen
Beheerders	It Fryske Gea en particulieren
Oppervlakte	609 ha
Gemeente(n)	Tytsjerksteradiel, Leeuwarden
Provincie(s)	Fryslân

Het gebied Groote Wielen bestaat uit grote plassen en vaarten, rietmoerassen, graslanden en twee eendekooien. De grote plassen (wielen) in het gebied zijn een restant van de Middellzee. Na verving van grote delen is hier veenweidegebied gevormd. It Fryske Gea heeft verreweg het grootste deel van het gebied in beheer. Een klein deel wordt beheerd door particulieren.

AANWIJZINGSBESLUIT

Het betreft een Vogel- en een Habitatrichtlijngebied. Het gebied is op 30 december 2010 door de Staatssecretaris van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie definitief aangewezen als Natura 2000-gebied. Voor het gebied gold de zogenoemde koppelingsafpraak. Voor de Groote Wielen hebben GS van de provincie Fryslân aan de minister van LNV geadviseerd de doelen voor de habitattypen *Blauwgrasland* en *Meren met krabbenscheer en fonteinkruiden* te laten vallen. In januari 2010 heeft de minister van LNV aangegeven dat deze doelen geschrapt zullen worden, maar dat de doelstelling voor *Blauwgrasland* ter compensatie extra dient te worden ontwikkeld in het Natura2000-gebied Van Oordt's Mersken.¹³⁰

Het gebied is aangewezen voor de volgende habitatsoorten: Bittervoorn, Meerleermuis en Noordse woelmuis. De laatste is een prioritaire soort en voor deze soort is het doel om de bestaande populatie uit te breiden door een verbetering van het leefgebied. Verder is het gebied aangewezen voor de volgende vogelsoorten: Brandgans, Porseleinhoen en Kempphaan en voor de Kolgans, Smient, Grutto en Rietzanger.

BEHEERPLANPROCES

De startbijeenkomst van het beheerplan voor de Groote Wielen heeft plaatsgevonden in maart 2008.¹³¹ De planning was om het ontwerp beheerplan eind 2009 gereed te hebben, maar dat is niet gelukt.

Op 1 februari 2011 is het ontwerp-beheerplan Groote Wielen vastgesteld door GS van de provincie Fryslân en heeft vervolgens 6 weken ter inzage gelegen. Daarmee

¹³⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, brief 121 'Haalbaarheid en betaalbaarheid conceptbeheerplannen Natura 2000' van het Ministerie aan GS provincie Fryslân, kenmerk: PDN.2010/33, Den Haag 26 januari 2010.

¹³¹ Provincie Fryslân, startbijeenkomst beheerplan Groote Wielen, toespraak mw. A. Andriesen. Leeuwarden 25 maart 2008.

was de Groote Wielen het eerste van de 20 Natura2000-gebieden in de provincie waarvoor een ontwerp-beheerplan is vastgesteld. Er zijn 4 zienswijzen ingediend die gericht zijn op het ontwerp-beheerplan. Het beheerplan is nog niet definitief vastgesteld. Als reden geeft de provincie dat door de bezuinigingen van het kabinet- Rutte I het onzeker is of de voorgenomen instandhoudingsmaatregelen nog gefinancierd kunnen worden. De insteek van de provincie is dat bij vaststelling van het beheerplan ook duidelijk moet zijn of het uitvoeringsprogramma van zes jaar uitvoerbaar is. De provincie verwacht in het najaar van 2013 meer duidelijkheid over de gevolgen van de Rijksbezuiniging.¹³² Medio augustus 2013 kon de provincie niet concreet aangegeven wanneer het beheerplan definitief vastgesteld zal worden.¹³³

BEGRENZING, TE VERWERVEN GRONDEN EN/OF FUNCTIEWIJZIGING

In het ontwerp beheerplan is niet aangegeven of er nog gronden in het gebied moeten worden aangekocht. Enkele percelen binnen het gebied zijn in gebruik als landbouwgrond. Op een deel vindt agrarisch natuurbeheer plaats, maar op een ander deel is het gebruik volledig gericht op productie en zijn geen beperkingen opgelegd ten aanzien van maaien, bemesting, etc.. In het beheerplan is niet aangegeven wat er met deze gronden gaat gebeuren (aankoop, functieverandering). Wel is opgemerkt dat het huidige landbouwkundige gebruik geen problemen geeft ten aanzien van de instandhoudingsdoelen.

Volgens de werkkaart 'Ontwikkelopgave' van 5 juli 2012 is het de bedoeling om deze gronden nog aan te kopen. In de zienswijze van Wetterskip Fryslân op het ontwerp-beheerplan is aangegeven dat in het gebied nog enkele percelen in particulier bezit zijn en de functie landbouw hebben, terwijl deze percelen volgens het bestemmingsplan al 20 jaar de functie natuur hebben. De provincie heeft in het kader van het opstellen van het beheerplan er vanaf gezien deze gronden te verwerven en als instandhoudingsmaatregel op te nemen. Volgens Wetterskip Fryslân kan dit gevolgen hebben voor de mogelijkheden om veranderingen in het waterpeilbeheer door te voeren. Wetterskip Fryslân geeft aan dat de bevoegdheid van het vaststellen van peilbesluiten bij de provincie ligt en het aan de provincie is om hiervoor een oplossing te vinden.¹³⁴ De Rekenkamer heeft in augustus 2013 navraag gedaan bij de provincie Fryslân. Die heeft aangegeven dat het hele gebied Groote Wielen door de gemeenten in de diverse bestemmingsplannen tevens bestemd is als functie natuur. Het agrarisch gebruik binnen het Natura2000-gebied is getoetst en daar waar nodig zijn maatregelen geformuleerd. Hoeveel ha in dit gebied nog moeten worden verworven, doorgeleverd of ingericht, heeft zij niet concreet aangegeven. De provincie geeft aan dat het in beeld brengen van de ontwikkelopgave via een ander spoor verloopt, namelijk via de herijking van de EHS, en derhalve niet in de beheerplannen.

DOELSTELLINGEN

Voor de vogelsoorten waarvoor het gebied is aangewezen geldt een behoudsdoelstelling. Voor de Kemphaan geldt een ontwikkeldoel. Het streven is om de leefomstandigheden zodanig te verbeteren dat er tenminste weer 10 broedparen voorkomen. Voor de Noordse woelmuis is het doel om de bestaande populatie uit te breiden door een verbetering van het leefgebied.

¹³² Provincie Fryslân, nieuwsbrief Beheerplan Groote Wielen, Leeuwarden mei 2012.

¹³³ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer augustus 2013.

¹³⁴ Wetterskip Fryslân, reactie op *Concept beheerplan Natura 2000 Groote Wielen*, kenmerk: WFN1014870, Leeuwarden 4 november 2010.

STIKSTOFGEVOELIGHEID

Door het vervallen van de habitatdoelstelling voor *Blauwgrasland* is het gebied niet meer aangemerkt als zijnde gevoelig voor stikstof.

MAATREGELLEN

In het concept beheerplan is vermeld dat er maatregelen moeten worden genomen voor de Noordse woelmuis, het Porseleinhoen en de Kempphaan. Daarnaast zijn maatregelen geformuleerd die betrekking hebben op aanpassingen van het peilbeheer, realisatie van natuurvriendelijke oevers, aanleg van verbindingszones en optimalisatie van het beheer. Ook zijn maatregelen benoemd die betrekking hebben op onderzoek en communicatie. In het beheerplan zijn tevens een uitvoeringsprogramma en kostenraming opgenomen.

KOSTEN

De totale kosten van alle maatregelen zijn geraamd op ongeveer € 4,6 miljoen.

REGULIER BEHEER

Ten aanzien van het waterpeilbeheer heeft de provincie aangegeven dat er volgens het vigerend Provinciaal Waterhuishoudingsplan een *stand still* beleid geldt wanneer het niet mogelijk is om met particuliere eigenaren afspraken te maken over het peilbeheer. De terreinbeherende organisatie It Fryske Gea (IFG) heeft geen duidelijk zicht op de precieze omvang van de vaste reguliere beheerkosten voor de Groote Wielen. Volgens IFG is het soms lastig om onderscheid te maken tussen het reguliere beheer en herstel- en inrichtingsmaatregelen. Om rietvegetaties in stand te houden moet er bijvoorbeeld niet alleen af en toe gemaaid worden (regulier beheer), maar soms ook geplagd om voor een maaiveld daling te zorgen. Bij een variabel peil met lagere zomer- en hogere winterpeilen is de zone waarin zich riet kan ontwikkelen aanmerkelijk breder dan bij een vast peil en is plaggen niet nodig. Het vaste waterpeil is ook ongunstig voor de Noordse woelmuis en waarschijnlijk ook voor het Porseleinhoen. Dat is tevens de reden dat er plannen zijn voor de aanleg van een eilandje ten behoeve van de Noordse woelmuis. Dit soort herstel- en inrichtingsmaatregelen zijn in feite nodig om het negatieve effect van een vast boezempeil te mitigeren en zouden ook tot het reguliere beheer gerekend kunnen worden.

Het ontwerp beheerplan bevat geen overzicht van de kosten van het reguliere beheer. De provincie geeft aan dat de kosten van het reguliere beheer via een ander spoor, namelijk via het aanvragen van beheersubsidie in het kader van de SNL-subsidieregeling, in beeld worden gebracht. Daarom zijn het reguliere beheer en de kosten daarvan niet standaard in het beheerplan opgenomen. Beheerder It Fryske Gea heeft een indicatie gegeven van de reguliere beheerkosten van het gebied. Deze komen uit op een bedrag tussen de € 175.000,- tot € 200.000,- per jaar, exclusief monitoring.

PROJECTSTUDIE NATURA2000-GEBIEDEN WIJNJETERPERSCHAR

BASISGEGEVENS

Naam (code)	Wijnjeterper Schar en Terwispeler Groot-schar (NL2003050)
Status	Habitatlijng gebied
Landschapstype	Beekdalen
Beheerders	Staatsbosbeheer en particulieren
Oppervlakte	170 ha
Gemeente(n)	Opsterland
Provincie(s)	Fryslân

Het Wijnjeterperschar is een beekdallandschap in het stroomdal van het Koningsdiep. Het gebied bestaat uit een dekzandlandschap met een aantal laagten. Karakteristiek in het gebied zijn de *Blauwgraslanden*, droge en natte heide, heischraal grasland en kleine zeggenmoerassen. De graslanden worden afgewisseld met vochtige bossen. Het grootste deel (98%) is in eigendom en beheer van Staatsbosbeheer. Een zeer klein deel wordt beheerd door particulieren.

AANWIJZINGSBESLUIT

Het betreft een Habitatrichtlijng gebied. Het ontwerp aanwijzingsbesluit dateert van 13 november 2006¹³⁵. Het gebied is op 23 december 2009 door de minister van LNV (nu EZ) definitief aangewezen als Habitatrichtlijng gebied en tevens als Natura2000-gebied. Het gebied is aangewezen voor de habitattypen *Vochtige en droge heiden*, *Heischrale graslanden*, *Blauwgraslanden* en *Pioniervegetaties met snavelbiezen*. *Heischrale graslanden* is een prioritair habitatype.

BEHEERPLANPROCES

Het proces dat moet leiden tot een beheerplan is gestart in november 2007.¹³⁶ Besloten is om voor de Natura2000-gebieden die in het stroomdal van het Koningsdiep liggen Wijnjeterper Schar, Bakkeveense Duinen en Van Oordt's Mersken de beheerplannen in een gezamenlijk traject op te stellen. De DLG heeft namens het ministerie van EZ en de provincie Fryslân het voortouw bij het opstellen van deze drie beheerplannen. Het afronden en het definitief vaststellen van het beheerplan voor het Wijnjeterper Schar heeft vertraging opgelopen door onduidelijkheid over de stikstofproblematiek en de bezuinigingen van het Kabinet Rutte I. In 2013 is het proces weer opgepakt. In augustus 2013 heeft de provincie aangegeven dat er nog geen ontwerp beheerplan is, alleen een laatste concept. Het definitieve aanwijzingsbesluit zal nog verwerkt moeten worden in het definitieve concept ontwerp-beheerplan.¹³⁷

¹³⁵ Staatscourant 27 nr. 231, pag. 15, november 2006.

¹³⁶ Provincie Fryslân, voortgangsrapportage beheerplannen Provincie Fryslân, Leeuwarden februari 2008.

¹³⁷ Schriftelijke beantwoording van vragen door de Rekenkamer, augustus 2013.

BEGRENZING, TE VERWERVEN GRONDEN EN/OF FUNCTIEWIJZIGING

In het concept-ontwerp-beheerplan is aangegeven dat er nog een perceel moet worden aangekocht, en dat grenzend aan het gebied de functie van een perceel moet veranderen van landbouw naar natuur. De kosten hiervan zijn in het beheerplan niet opgenomen.

DOELSTELLINGEN

Voor het Koningsdiep geldt een KRW-opgave, waarbij het Wijnjeterper Schar is aangemerkt als sense of urgency gebied. Dit houdt in dat binnen 10 jaar, gerekend vanaf 2005 hydrologische en/of beheermaatregelen moeten worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen. De sense of urgency geldt voor de habitattypen *Vochtige heide*, *Heischrale graslanden* en *Blauwgraslanden*.

Voor het gebied hebben de instandhoudingsdoelstellingen betrekking op de habitattypen *Vochtige en droge heiden*, *Heischrale graslanden*, *Blauwgraslanden* en *Pioniervegetaties met snavelbiezen*. *Heischrale graslanden* is een prioritair habitatype. Voor de habitattypen *Droge heide* en *Pioniervegetaties met snavelbiezen* is het doel om de aanwezige oppervlakte en de kwaliteit te behouden. Voor de habitattypen *Vochtige heide* en *Blauwgraslanden* geldt eveneens om de aanwezige oppervlakte te behouden, maar dient ook de kwaliteit te worden verbeterd. Voor het habitatype *Heischrale graslanden* is het doel om de oppervlakte uit te breiden en tevens de kwaliteit te verbeteren.

STIKSTOFGEVOELIGHEID

Het Wijnjeterper Schar is een stikstofgevoelig. Uit de PAS-gebiedsanalyse blijkt dat in het gebied sprake is van een matige tot sterke overbelasting met stikstof voor de 5 habitattypen waarvoor een instandhoudingsdoelstelling geldt. De verwachting is dat in de periode tot 2030 de depositie geleidelijk zal afnemen. Deze afname is echter onvoldoende om in 2030 te voldoen aan de kritische depositiewaarde.

Het gevolg van een te hoge stikstofbelasting is dat voor de habitattypen *Vochtige en droge heiden* en *Pioniervegetaties met snavelbiezen* het huidige beheer van begrazen, plaggen, maaien en verwijderen van boomopslag noodzakelijk blijft om deze habitattypen in stand te houden. Naar verwachting zal hierdoor wel de oppervlakte behouden kunnen blijven, maar wordt geen optimale kwaliteit verkregen. Voor de *Heischrale graslanden* en de *Blauwgraslanden* bestaat het huidige beheer uit maaien en het afvoeren van het maaisel. Daarnaast dient aanvullend de bemesting van twee agrarische percelen binnen en op de grens van het gebied te worden gestaakt. De algemene conclusie is dat de voorgestelde maatregelen ervoor zorgen dat de instandhoudingsdoelen niet in gevaar komen en dat een toekomstige verbetering mogelijk is.

De ontwikkelingsbehoefte is kleiner ingeschat dan de beschikbare ruimte en derhalve is de conclusie dat de Natura2000-doelen niet belemmerend zullen zijn voor de economische ontwikkeling rond het gebied.

MAATREGELLEN

In de periode 2007–2008 zijn inrichtingsmaatregelen uitgevoerd voor aangekochte landbouwgronden (ca. 40 ha). Het betreft met name waterhuishoudkundige maatregelen. In het concept-beheerplan zijn de instandhoudingsmaatregelen op een rij gezet en nader geconcretiseerd. Deze hebben vooral betrekking op het dempen en verondiepen van sloten en greppels. Daarnaast moet nog een boerderij worden

opgeruimd, is het de bedoeling om een deel van de Nije Heawei te verwijderen en dienen onder de vernieuwde N381 verschillende faunapassages te worden aangelegd.

Zoals eerder opgemerkt geldt voor dit gebied een sense of urgency. In het concept waren de maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te heffen benoemd (zie Intermezzo 4.4). Niet duidelijk is in hoeverre deze maatregelen zijn uitgevoerd of dat daarmee het risico op onherstelbare schade is opgeheven.

KOSTEN

In het concept beheerplan is een uitvoeringsprogramma opgenomen voor de drie beheerplanperioden van elk 6 jaar. Voor de 1e beheerplanperiode is € 1.772.000,- geraamd, voor de 2^e periode € 1.272.000,- en voor de 3^e € 22.000,- (totaal € 3.066.000,-). In het uitvoeringsprogramma wordt geen onderscheid gemaakt tussen PAS en KRW-maatregelen. Voor de faunapassages is nog geen kostenraming opgenomen. Voor de hydrologische maatregelen buiten het Natura2000-gebied is een inschatting gemaakt voor de kosten die hieraan verbonden zijn, namelijk € 1,5 miljoen. Het gaat om peilverhogingen in het omringende landbouwgebied en beekherstelmaatregelen.

REGULIER BEHEER

In het concept beheerplan was geen indicatie gegeven van de kosten van het reguliere beheer. In augustus 2013 heeft de provincie Fryslân aangegeven dat het uitgangspunt van dit beheerplan is dat de resultaten van het beheer gelijk blijven.

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto Fluessen: China Crisis

foto zandverstuiving Appelscha: Bayke de Vries

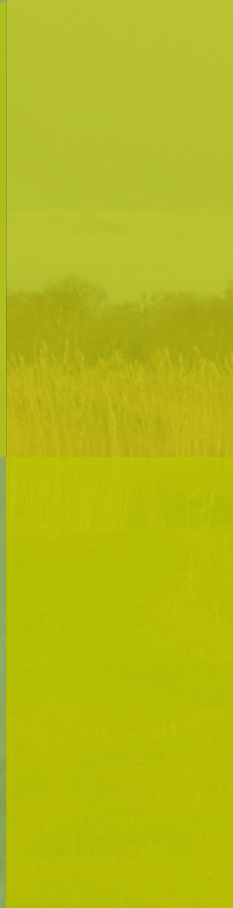
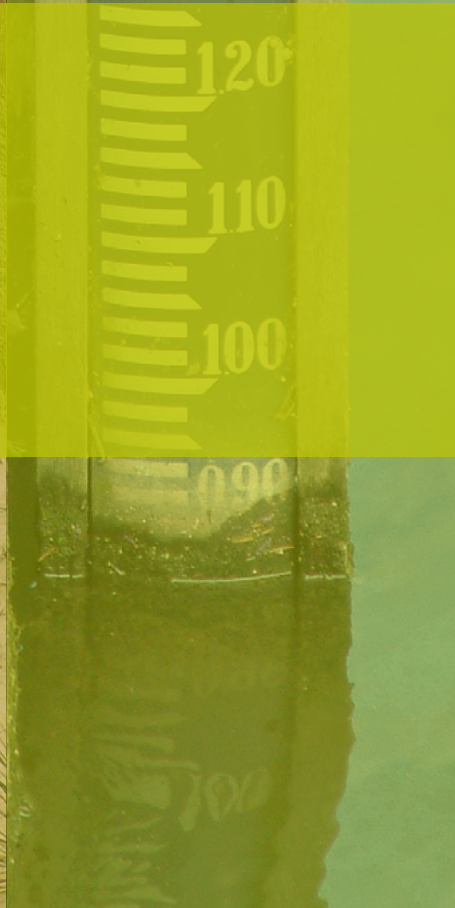
foto peilschaal: S.J. de Waard

foto windmotor Rottige Meente: Willem Jans

foto Fochteloerveen: Gerard Mengerink

foto Ganzen: Leighton Moss

foto Blauwgraslandschap met Spaanse Ruiter: HenkvD



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Noordelijke Rekenkamer

Assen 24 maart 2014