



Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet

PROVINCIE GRONINGEN

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 24 maart 2014

Geachte leden der Provinciale Staten van Groningen,

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 Groningen

Inhoud

Samenvatting	3
Context en vraagstelling onderzoek	4
Conclusies	5
Aanbevelingen	8
Onderwerp en onderzoeksaanpak	10
1.1 Beleidscontext	11
1.2 Decentralisatie natuurbeleid	12
1.3 Afbakening en centrale vraagstelling	14
1.4 Onderzoeksaanpak	15
1.5 Leeswijzer	16
Herijking EHS en ontwikkelopgave	17
2.1 Inleiding	18
2.2 Herijking EHS	18
2.3 Doorwerking en bescherming EHS en Natura2000	20
2.4 Ontwikkelopgave herijkte EHS	22
2.5 Uitvoering ontwikkelopgave	25
2.6 Voortgang, informeren en besluitvorming PS	28
2.7 Deelconclusie	30
PAS en beheeropgave	32
3.1 Inleiding	33
3.2 Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)	33
3.3 Vergunningverlening provincie Groningen	36
3.4 PAS-herstelmaatregelen en ontwikkelingsruimte	37
3.5 Financiering beheeropgave, inclusief PAS	40
3.6 Informeren en besluitvorming PS	42
3.7 Deelconclusie	42
Natura2000-gebieden	44
4.1 Inleiding	45
4.2 Aanwijzing	45
4.3 Beheerplannen: proces	47
4.4 Beheerplannen: inhoud	50
4.5 Monitoring en informatievoorziening	55
4.6 Deelconclusie	57
Vergelijking Noordelijke provincies	59
5.1 Inleiding	60
5.2 Herijking EHS en ontwikkelopgave	60
5.3 Programmatische Aanpak Stikstof en beheeropgave	64
5.4 Natura2000-gebieden	67

Bestuurlijke reactie en nawoord	69
6.1 Bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen	70
6.2 Nawoord Noordelijke Rekenkamer	74
Bijlagen	75
Bijlage 1 Afkortingen en begrippen	76
Bijlage 2 Informatiebronnen	83
Bijlage 3 Onderzoeksverantwoording	86
Bijlage 4 Natuurakkoord	93
Bijlage 5 Projectstudies Natura2000-gebieden Groningen	103

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 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 Provinciale Staten 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 overeind gebleven.

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 Groningen 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 & wederhoor. Vervolgens zijn conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld voor toekomstig beleid.

Conclusies

Herijking EHS en ontwikkelopgave

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen er niet in is geslaagd om het proces van de herijking van de EHS in 2013 volledig af te ronden. Eind 2013 is de provinciale planning dat vaststelling van de herijkte EHS door PS begin 2014 kan plaatsvinden. Door het herijken is de doelstelling voor nieuwe natuur gewijzigd en komt de ambitie voor de totale EHS uit op circa 20.000 ha. De provincie heeft bij het herijken prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000 en Kaderrichtlijn Water (KRW) doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. De provincie wil de EHS uiterlijk in 2021 afronden.

Na de herijking van de EHS en de opgave voor het soortenbeleid volgens het Natuurpact resteert voor de provincie Groningen nog een verwervingsopgave van 2.412 ha en een inrichtingsopgave van 7.674 ha. De inschatting van de Rekenkamer is dat er sprake is van een ambitieuze opgave, temeer omdat de provincie de herijkte EHS al in 2021 wil afronden. Of deze opgave haalbaar is zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van het beschikbare instrumentarium. Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS en het soortenbeleid, die uitkomt op € 162 miljoen. Daarnaast is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie de komende periode kan beschikken. De indicatie voor de inkomsten komt uit op € 156 miljoen.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie Groningen de afgelopen 2 jaar belangrijke stappen heeft gezet in het decentralisatieproces, maar dat het proces eind 2013 nog niet was afgerond. In 2014 moeten vooral op het gebied van de uitvoering nog verschillende onderdelen nader worden uitgewerkt en vastgesteld voordat de uitvoering weer volop ter hand kan worden genomen. Zo speelt nog de stagnatie van het doorleveren/verkoop van BBL-gronden aan Terreinbeherende Organisaties (TBO's) en particuliere natuurbeheerders, waardoor de inrichting van gebieden verdere vertraging kan oplopen. Hierdoor laat de beoogde verbetering van de natuurkwaliteit langer op zich wachten.

Doorwerking EHS en Natura2000 in bestemmingsplannen

In het Natuurakkoord 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 Groningen in de provinciale omgevingsverordening 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 kunnen zelf bepalen wanneer zij een provinciale EHS-aanwijzing willen doorvoeren 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 NBwet-vergunning aanvragen in gevallen waar dit nodig is en dat zij door gemeenten hier ook niet op gewezen worden.

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

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

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 deze gebieden PAS-herstelmaatregelen uit te voeren. De provincie Groningen heeft voor het Lieftingsbroek herstelmaatregelen opgesteld die in 2013 ter goedkeuring zijn voorgelegd aan het ministerie van Economische Zaken (EZ) voor opname in de landelijke PAS. De kosten van deze maatregelen zijn voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar door de provincie voorlopig geraamd op € 1,8 miljoen. De Rekenkamer merkt op dat de provincie ook voor de niet stikstofgevoelige Natura2000-gebieden (Lauwersmeer, het Zuidlaardermeergebied en de Waddenzee) maatregelen heeft opgevoerd. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar zijn de kosten van het uitvoeren van deze maatregelen geraamd op € 10,5 miljoen. De Rekenkamer heeft berekend dat de provincie voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar kan beschikken over ongeveer € 11,4 miljoen om deze maatregelen uit te voeren. Dit houdt in dat de provincie over voldoende middelen kan beschikken om deze maatregelen uit te voeren.

Natura2000-gebieden

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 7 Groningse

Natura2000-gebieden een definitief aanwijzingsbesluit was genomen, maar dat bij 5 gebieden de termijn van 6 jaar is overschreden. De beheerplannen voor deze gebieden bevonden zich in oktober 2013 nog in de conceptfase. Bij 2 gebieden (Waddenzee en Noordzeekustzone) was de termijn van 3 jaar inmiddels overschreden.

De Rekenkamer concludeert 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, zoals het Drentsche Aa-gebied. In deze gebieden dienen vóór 2015 maatregelen genomen te worden om onherstelbare schade te voorkomen. De Rekenkamer merkt op dat in de concept-beheerplannen niet of onvoldoende was aangegeven of er inmiddels 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 terug te brengen. 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 investeringen en structurele beheerkosten. 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.

De Rekenkamer constateert dat naast verscheidene bestaande monitoringprogramma'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 Controlcyclus, 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 Groningen en Fryslân 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. De provincie Drenthe heeft in 2013 de herijking van de EHS formeel afgerond. De provincie Groningen is het meest ambitieus en wil de EHS al in 2021 afronden, terwijl Drenthe en Fryslân de realisatietermijn verschoven hebben naar 2027. De provincie Drenthe opteert daarnaast nog voor een verlenging tot 2040. De provincie Groningen heeft evenals Drenthe de ecologische verbindingzones ten dele geschrapt, terwijl Fryslân alle geplande verbinding-

zones buiten de begrenzing heeft gelaten. 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 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 Drenthe en Fryslân betreft het met name veebedrijven waar een vergunningplicht voor 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 Drenthe betreft het ongeveer 1.000 bedrijven en in Fryslân gaat het om 250–400 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.

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. Overweeg nogmaals of afronding van de EHS in 2021 realistisch is. De ervaring leert namelijk dat het verwerven en inrichten van de laatste gronden relatief veel energie en tijd kost.

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 wijzigingen in de provinciale EHS-begrenzing snel moeten doorwerken in de bestemmingsplannen. De huidige werkwijze brengt voorts met zich 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.
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 voorbestaan.
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 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 en 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 begrote 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 Thijssen 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 deel uitmaken het Natura2000-netwerk. Bijna de helft van de EHS op het vaste land bestaat uit Natura2000-gebieden.

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.

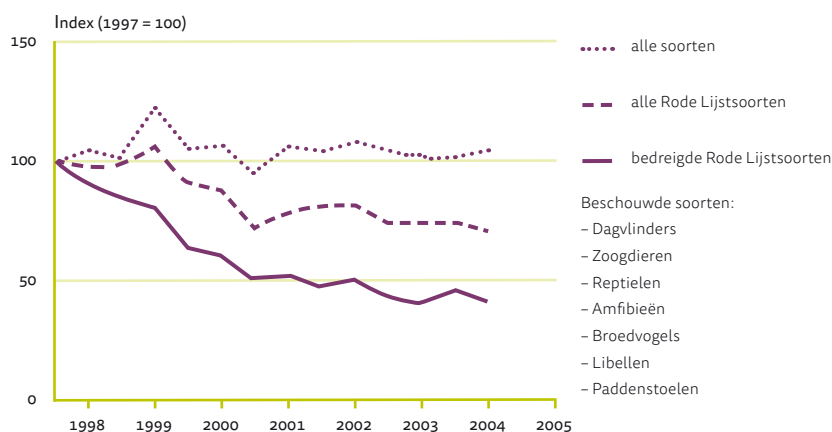
³ Europese Raad, Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103).

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).

Voor deze gebieden geldt een strenger beschermingsregime dan voor de overige delen van de EHS.

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

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>.

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, 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 te geven aan het realiseren van de Natura2000 en de Kader Richtlijn Water (KRW) doelen.

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.

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

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 overeind gebleven.

1.3

Afbakening en centrale vraagstelling

In 2011 heeft de Rekenkamer het onderwerp *EHS*, op advies van de Programmaraad, 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.

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.

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.

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

Heeft de provincie Groningen 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 toekomstig beleid. In bijlage 3 is een meer uitgebreide beschrijving opgenomen van de onderzoeksaanpak, de onderzoeksvragen en het normenkader. De concept-aanbevelingen 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.

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

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 Groningen 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 Groningse Natura2000-gebieden is meer in detail bekeken wat in de concept-beheerplannen is opgenomen over de ontwikkel- en de beheeropgave. In het laatste hoofdstuk is een vergelijking gemaakt tussen de Noordelijke provincies. 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. 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 Groningse 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 heeft in 2011 een start gemaakt met de herijking van de EHS, maar is er niet in geslaagd om het proces in 2013 definitief af te ronden. De provinciale planning eind 2013 is dat vaststelling van de herijkte EHS door PS, inclusief een wijziging van de provinciale omgevingsverordening, begin 2014 kan plaatsvinden. De provincie wil de EHS uiterlijk in 2021 afronden. Bij het herijken is door de provincie prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen.

In het Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013 geeft de provincie aan dat zij de verwerving van landbouwgronden voor de EHS wil versnellen door in te zetten op (kleinschalige) landinrichting, kavelruil en stimulering van verplaatsing van landbouwbedrijven uit de EHS door onder andere ook buiten de EHS strategisch grond aan te kopen.¹⁷ Het doel van de provincie is dan om 11.390 ha nieuwe natuur te ontwikkelen, waaronder robuuste verbindingzones met een totale oppervlakte van 1.400 ha. De verbindingzones heeft de provincie nog niet allemaal begrensd op de EHS-kaart die in het omgevingsplan is opgenomen. Ze zijn voor een deel als zoekgebied aangegeven. Definitieve begrenzing zal volgens de provincie pas plaatsvinden

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

¹⁷ Provincie Groningen. Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013. Groningen, 17 juni 2009. Paragraaf 3.3.

na overleg met betrokkenen. Het oorspronkelijke doel was om de EHS in 2018 af te ronden. Daarmee zou de totale omvang van de EHS op het vasteland uitkomen op ongeveer 21.000 ha. Op 1 januari 2011 had de provincie 7.390 ha landbouwgrond verworven of van functie gewijzigd en 3.300 ha ingericht.¹⁸

PS hebben bij GS een verzoek ingediend om een beleidsnota natuur op te stellen in verband met de decentralisatie van het natuurbeleid, zoals vastgelegd in het Natuurakkoord. PS merken op dat er nu een nieuwe kerntaak ligt voor de provincie en dat daar een duidelijk beleidskader bij hoort waarin onder andere de provinciale ambitie voor de natuur is opgenomen. PS van Groningen hebben op 3 juli 2013 de beleidsnota *Groen van Wad tot Westerwolde 2013–2021* vastgesteld.¹⁹ De provincie geeft aan dat het *Groenmanifest Groningen*²⁰ als belangrijke input heeft gediend voor de nota en dat conceptversies van de beleidsnota uitgebreid besproken zijn met de ondertekenaars van het manifest.

De provincie heeft in 2011 een start gemaakt met het herijken van de EHS. Bij de herijking is prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen en de samenhang tussen deelgebieden van de EHS. Bij het laatste is vooral gelet op het verbeteren van de leefgebieden van internationaal beschermde soorten, zoals de Otter, de Bever en de Groene glazenmaker. De provincie wil een aaneengesloten structuur van natte natuurgebieden in het Dwarsdiep, Leekstermeergebied, Zuidlaardermeergebied en Midden-Groningen met robuuste verbindingen naar natuurgebieden in aangrenzende provincies realiseren. Ook ligt er een belangrijke opgave als het gaat om het herstel van beekdalen, zoals het Dwarsdiep, Ruiten Aa/Westerwoldse Aa, Benedenloop Drentsche Aa en Lauwers.

Tabel 2.1 Oorspronkelijke ambitie Groningse EHS. Daarnaast is aangegeven hoeveel grond is verworven of van functie gewijzigd en hoeveel is ingericht.

	Oorspronkelijke EHS (peildatum 1 januari 2011)
Ambitie totale omvang EHS (ha)	21.000
Ambitie nieuwe natuur (ha)	11.390
Verworven nieuwe natuur (ha)	7.390 (65%)
Ingericht (ha)	3.300 (29%)

De herijking heeft volgens de provincie ertoe geleid dat de ambitie voor de totale EHS naar beneden is bijgesteld en bij benadering nu uitkomt op 20.000 ha. Uitgaand van het vasteland is dat ongeveer 7% van de totale provinciale oppervlakte. Daarnaast heeft de provincie ervoor gekozen om de realisatietermijn voor de EHS te verschuiven naar 2021 in plaats van 2027. Besloten is om een deel van de reser vaatstatus in het Zuidelijk Westerkwartier te laten vervallen, een aantal robuuste verbindingzones te schrappen en minder beheergebieden aan te wijzen.

¹⁸ IPO, DLG en Dienst Regelingen. *Natuurmeting op Kaart*. Peildatum 1 januari 2013. Den Haag, 11 oktober 2011.

¹⁹ Provincie Groningen. *Beleidsnota Natuur 2013-2012: Groen van Wad tot Westerwolde*. Vastgesteld door PS op 3 juli 2013.

²⁰ LTO Noord, Natuur en Milieufederatie Groningen, Natuurmonumenten, het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer en Boeren Natuur Groningen. *Groenmanifest Groningen: landbouw en natuur samen sterker*. Groningen, 13 juli 2011.

De Rekenkamer stelt vast dat de herijking van de EHS heeft geleid tot een bijstelling van de ambitie voor nieuwe natuur en dat de ecologische verbindingszones voor een deel vervallen zijn. De provincie heeft besloten tot volledige begrenzing van de EHS en heeft, afwijkend van het Groenmanifest, geen bestuurlijke reservering van ruim 1.000 ha opgenomen. Ook heeft zij er niet voor gekozen om de realisatietermijn door te schuiven naar 2027. De provincie wil hiermee gehoor geven aan de wens van LTO om duidelijkheid te bieden over de EHS-begrenzing en tot een snelle afronding van de EHS te komen. Hoewel de provincie de herijking in 2013 grotendeels heeft afgerond, hadden PS eind 2013 de herijkte EHS-kaart nog niet definitief vastgesteld.

2.3 Doorwerking en bescherming EHS en Natura2000

De provincie heeft de EHS-kaart, zoals vastgesteld binnen het Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013, opgenomen in de provinciale omgevingsverordening om voor de gewenste doorwerking in bestemmingsplannen te zorgen. Daarnaast zijn algemene bepalingen opgenomen die in lijn zijn met de landelijke Spelregels EHS. De provincie geeft niet expliciet aan op welke wijze gemeenten de EHS moeten opnemen in bestemmingsplannen en geeft gemeenten veel ruimte hoe zij dit willen regelen. Doordat in de landelijke standaard de bestemmingen EHS en Natura2000 niet voorkomen betekent dit dat op bestemmingsplankaarten de EHS en Natura2000-gebieden niet zonder meer herkenbaar zijn. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en projecten bij het raadplegen van bestemmingsplankaarten niet direct duidelijk welk beschermingsregime van toepassing is als de algemene bestemming natuur is aangegeven.

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. Zoals opgemerkt in de vorige paragraaf heeft de provincie besloten over te gaan tot een definitieve begrenzing van de EHS en geen zoekgebieden meer op te nemen. Wel moeten PS in 2014 de nieuwe EHS-begrenzing en de hieraan gekoppelde wijziging van de provinciale omgevingsverordening, nog vaststellen.

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* van 2007 aangegeven dat zij van gemeenten verwachten dat zij uiterlijk in 2008 de EHS-begrenzing hebben opgenomen in bestemmingsplannen.²¹ In 2011 heeft Alterra onderzoek gedaan naar de mate waarin gemeenten hieraan uitvoering hebben gegeven en op welke wijze zij de EHS in bestemmingsplannen hebben geborgd.²² Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat gemeenten van provincies 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 Groningen heeft ervoor gekozen om de doorwerking van de EHS in bestemmingsplannen te regelen via de provinciale omgevingsverordening.²³ In de verordening heeft de provincie een aantal algemene bepalingen opgenomen voor het wijzigen van bestemmingsplannen die betrekking hebben op gronden die deel uitmaken van de begrensde EHS. Deze algemene bepalingen zijn gebaseerd op de landelijke *Spelregels EHS*. De Rekenkamer merkt op 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 geldende gemeentelijke bestemming er nog een provinciale bestemming op rust en welke gevolgen dit met zich meebrengt.

De Rekenkamer stelt vast dat bovenstaande werkwijze niet de gewenste duidelijkheid oplevert waarop verschillende betrokken partijen 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 omgevingsverordening het onderscheid tussen de doorwerking en het beschermingsregime van Natura2000-gebieden en de overige delen van

²¹ 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'.

²² Alterra, *Borgen van de EHS in bestemmingsplannen*, Alterra-rapport 2123, Wageningen 2011.

²³ Provincie Groningen, *Omgevingsverordening Provincie Groningen*, versie 9 maart 2011, kaart 4 van bijlage 10, titel 4.4 'Ecologische hoofdstructuur en robuuste verbindingzones'.

de EHS niet expliciet aangegeven. Hierdoor bestaat het risico dat initiatiefnemers geen NBwet-vergunning aanvragen in gevallen waar dit wel nodig is en dat zij door gemeenten hier ook niet op gewezen worden. 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 Naturaz000-aanwijzing.

2.4 Ontwikkelopgave herijkte EHS

De ontwikkelopgave volgens commissie-Jansen 1 en 2 en het Natuurpact komt uit op 2.412 ha nog te verwerven of van functie te wijzigen en 7.674 ha nog in te richten. De inschatting van de Rekenkamer is dat er sprake is van een ambitieuze opgave als de provincie uitgaat van een realisatietermijn tot en met 2021. Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave die uitkomt op € 162 miljoen. Daarnaast is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie kan beschikken. De indicatie voor de inkomsten komt uit op € 156 miljoen. De provincie verwacht dat zij ook nog middelen uit andere fondsen kan aanwenden, zoals het Waddenfonds, om het eventuele tekort op te vangen.

Haalbaarheid ontwikkelopgave

In tabel 2.2 is de ontwikkelopgave voor nieuwe natuur conform commissie-Jansen 1 en 2 en het Natuurpact vermeld. De provincie heeft aangegeven dat naast de EHS ook de opgave voor het soortenbeleid hierin is opgenomen. De verwervingsopgave komt hiermee op 2.412 ha en de inrichtingsopgave op 7.674 ha. Om een indicatie te geven van de haalbaarheid van deze opgave heeft de Rekenkamer de nog resterende opgave vergeleken met wat er in de periode 1991–2011 is gerealiseerd. In tabel 2.2 is aangegeven hoeveel ha 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 en het soortenbeleid in de periode 2012–2021 en wat dit gemiddeld betekent op jaarbasis. Uit deze vergelijking komt naar voren dat de verwervingsopgave voor de komende periode op jaarbasis gemiddeld ongeveer tweederde bedraagt van die van de afgelopen periode. Voor de inrichtingsopgave geldt dat deze op jaarbasis bij benadering een factor 4,5 hoger uitvalt.

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 2021 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. Een andere mogelijke vertragende factor is de stagnatie in het doorleveren van BBL-gronden aan TBO's of particuliere natuurbeheerders (zie paragraaf 2.5), waardoor gronden niet worden ingericht. Het 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 merkt de Rekenkamer ten aanzien van de verwervingsopgave nog op 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 de herijking van de EHS heeft geleid tot een ambitieuze ontwikkelopgave. Of de EHS tijdig kan worden afgerond zal ook afhangen van de wijze waarop de provincie de uitvoering gaat organiseren en het beschikbare instrumentarium gaat inzetten (zie paragraaf 3.5).

Tabel 2.2 Aangegeven is hoeveel hectare landbouwgrond in de periode 1991–2011 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 en het soortenbeleid is aangegeven wat de taakstelling is voor de periode 2012–2021 en wat dit inhoudt op jaarbasis.

	Periode 1991–2011	Gemiddeld per jaar	Periode 2012–2021	Gemiddeld per jaar
Verworven/ nog te verwerven (ha)	7.390	370	2.412	241
Ingericht / nog in te richten (ha)	3.300	165	7.674	767

Kostenraming ontwikkelopgave

Er is een kostenraming opgesteld van de ontwikkelopgave waarbij gebruik is gemaakt van de normkosten die door de commissie-Jansen zijn gehanteerd. De commissie is voor de aankoop van gronden uitgegaan van de grondprijzen zoals opgenomen in de Grondprijzmonitor 2010 van DLG.²⁴ Voor Groningen komt dit neer op een hectareprijs van € 36.585,-. Ervan uitgaand dat de komende 10 jaar de grondprijzen ongeveer op hetzelfde niveau blijven, bedragen de totale kosten voor verwerving van 2.412 ha € 88 miljoen. Bij het inrichten van gronden is de commissie-Jansen 2 uitgegaan van een gemiddeld normbedrag van € 13.000,- per hectare. De provincie heeft aangegeven dat zij voor de inrichting een lagere norm hanteert van € 9.600,- die gebaseerd is op ervaringscijfers uit de ILG-periode. De inrichtingskosten van 7.674 ha komen hiermee uit op € 74 miljoen. De kostenraming van de ontwikkelopgave heeft dan een omvang van € 162 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 Groningen kan beschikken om de ontwikkelopgave te bekostigen (zie tabel 2.3). Hieronder volgt een toelichting op de verschillende bijdragen.

- De provincie Groningen heeft de beschikking gekregen over 806 ha BBL-grond buiten de EHS. Deze gronden zijn in te zetten als ruilgrond, maar kunnen ook verzilverd worden (grond-voor-grond principe).²⁵ De provincie Groningen gaat uit van een gemiddelde verkoopprijs van € 25.610,- per hectare, waardoor deze gronden een waarde vertegenwoordigen van € 20,6 miljoen.
- In maart 2013 heeft de staatssecretaris van EZ € 112 miljoen beschikbaar gesteld voor het nemen van maatregelen in bestaande natuurgebieden, de zogenoemde icoonprojecten. De provincie Groningen heeft een bedrag van € 8,4 miljoen ontvangen dat hoofdzakelijk bestemd is voor de inrichting van het beekdal van de Ruiten Aa/Westerwoldse Aa.
- De provincie ontvangt vanaf 2014 een jaarlijkse bijdrage van het Rijk voor de ontwikkelopgave die gekoppeld is aan de extra 200 miljoen die het kabinet-

²⁴ Dienst Landelijk Gebied, *Grondprijzmonitor 2010*, Utrecht mei 2011.

²⁵ Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk& doen! Aanvullend advies aan het IPO over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond*, figuur 1.

Rutte II beschikbaar heeft gesteld. Deze bijdrage ontvangt de provincie via het Provinciefonds. Volgens de verdeling van commissie-Jansen 2 krijgt Groningen een jaarlijkse Rijksbijdrage van € 6,75 miljoen.²⁶ Gerekend over een periode van 14 jaar komt dit neer op een totaalbedrag van € 94,5 miljoen.

- De provincie is voornemens om zelf tot 2017 eenmalig een bedrag van € 9 miljoen beschikbaar te stellen voor de aankoop en inrichting van gronden binnen de EHS.²⁷
- De provincie gaat ervan uit dat TBO's en particuliere natuurbeheerders ongeveer 15% van de financiering van de ontwikkelopgave voor hun rekening nemen. Zoals hierboven aangegeven zijn de kosten voor de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS geraamd op € 162 miljoen. De bijdrage van derden zou dan uitkomen op € 24,3 miljoen.

De provincie moet in 2014 en 2015 in totaal € 0,8 miljoen aan het ministerie van EZ betalen voor de overname van 70 ha BBL-oud gronden. Daarnaast moet de provincie vanaf 2014, gedurende een periode van 4 jaar, nog € 0,2 miljoen aan de provincie Drenthe betalen, waardoor er nog € 1 miljoen moet worden afgetrokken van de inkomsten.²⁸ Uitgaande van bovenstaande bedragen betekent dit dat voor de periode 2012–2021 een totaalbedrag van ongeveer € 156 miljoen beschikbaar is (zie tabel 2.3). Zoals hierboven aangegeven zijn de kosten voor de ontwikkelopgave geraamd op € 162 miljoen, waardoor er een tekort is van € 6 miljoen. De provincie verwacht dat zij vanuit andere fondsen nog middelen kan inzetten, zoals EU-POP en Waddenfonds, om dit tekort op te vangen.

Tabel 2.3 Overzicht van de financiële middelen die naar verwachting beschikbaar zijn voor de realisatie van de herijkte EHS en het soortenbeleid in de provincie Groningen in de periode 2012–2021.

	Bedrag (€ miljoen)
Waarde BBL-gronden buiten EHS (806 ha)	20,6
Bijdrage icoonprojecten 2013	8,4
Rijksbijdrage via Provinciefonds	94,5
Eigen bijdrage provincie Groningen	9,0
TBO's en particuliere natuurbeheerders	24,3
Afdracht aan Drenthe en Rijk	-1,0
Totaal	155,8

²⁶ 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.*

²⁷ Provincie Groningen, *Leven in het Landelijk Gebied: Programma Landelijk Gebied Groningen 2013–2016*, paragraaf 4.5.

²⁸ Commissie-Jansen 2, *Provincies, natuurlijk& doen! Aanvullend advies aan het IPO over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud-grond*, figuur 2.

Uitvoering ontwikkelopgave

De provincie heeft na beëindiging van de ILG-bestuursovereenkomst in 2011 een beleidsnota natuur vastgesteld die betrekking heeft op de periode 2013–2021. Dit heeft geleid tot een nieuw uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied (2013–2016). De provincie is voornemens om de bestaande uitvoeringsorganisatie in de vorm van gebiedscommissies voort te zetten. In 2014 zullen nog belangrijke wijzigingen plaatsvinden in de provinciale uitvoeringsorganisatie, onder andere als gevolg van de reorganisatie bij de Dienst Landelijk Gebied. Verschillende uitvoeringsinstrumenten en het bijhorende beleid waren eind 2013 nog in ontwikkeling. Hoewel de provincie nieuw beleid heeft vastgesteld voor het doorleveren/verkoppen van gronden heeft zij dit beleid, in verband met onzekerheid over de juridische houdbaarheid, nog niet in uitvoering gebracht. De provincie geeft aan dat zij ongeveer 500 ha grond nog niet heeft doorgeleverd aan de TBO's en/of particuliere natuurbeheerders.

Uitvoeringsprogramma

Na het beëindigen van het ILG-programma 2007–2013 in 2011 heeft de provincie Groningen voor de jaren 2013–2016 een nieuw *Programma Landelijk Gebied* (PLG2) vastgesteld. De provincie stelt dat het PLG2 aansluit bij de nieuwe beleidsnota Natuur 2013–2021, maar ook betrekking heeft op de uitwerking van het beleid ten aanzien van een vitaal landelijk gebied en de sociale samenhang.²⁹ In het programma zijn nog niet de extra middelen opgenomen die door het kabinet-Rutte II beschikbaar zijn gesteld. Verder stelt de provincie dat voor een aantal projecten cofinanciering is verkregen vanuit Europa, het Waddenfonds en van gebiedspartners. In de programmaperiode wil de provincie deze middelen aanwenden voor verschillende EHS-projecten. De provincie constateert dat na inzet van de beschikbare middelen tot 2016 er nog een investeringsopgave van zo'n € 60 miljoen resteert om de EHS af te ronden.

Uitvoeringsorganisatie

De provincie is voornemens om de bestaande uitvoeringsorganisatie in de vorm van gebiedscommissies voort te zetten. De klassieke landinrichtingsprojecten zullen worden afgerond. De gebiedscommissies adviseren GS van Groningen over de uitvoering in de vorm van gebiedsplannen. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) van het ministerie van LNV, thans EZ, heeft tot 2014 een belangrijke rol gespeeld in de uitvoering van het natuurbeleid. 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 Groningen komt dit neer op 24 fte. Dit betekent dat in 2014 een aanpassing van de bestaande uitvoeringsorganisatie zal moeten plaatsvinden. De provincie heeft aangegeven dat zij een voorkeur heeft om gezamenlijk met een aantal andere provincies de DLG als een *Shared Service* te laten voortbestaan. Deze optie zal in 2014 verder worden uitgewerkt.³⁰

²⁹ Provincie Groningen, *Beleidsnota Natuur 2013–2012: Groen van Wad tot Westerwolde*, vastgesteld door PS op 3 juli 2013. Hoofdstuk 5.

³⁰ Antwoord op vragen aan de provincie, 19 november 2013.

Realisatiestrategie verwerven van gronden

In april 2010 is in opdracht van de provincie door het Kadaster en DLG een realisatiestrategie EHS Groningen opgesteld. Vastgesteld is dat het toenmalige tempo van realisatie onvoldoende is om de EHS tijdig in 2018 te voltooien. Het tempo van het verwerven en inrichten van gronden zou namelijk met een factor 5 moeten toenemen. Geadviseerd is om zoekgebieden definitief te begrenzen en voor deelgebieden een gebiedsproces in gang te zetten voor de nog resterende ontwikkelopgave. Het komt erop neer dat per deelgebied een realisatiestrategie wordt opgesteld om zodoende voor een planmatige aanpak te zorgen voor de totale EHS. Daarbij zal nadrukkelijk aangegeven moeten worden welke instrumenten de provincie wil inzetten om de gebiedsprogramma's tijdig te realiseren. Verder merken de opstellers van het advies op dat naarmate het proces vordert, en lopende verkavelingen zullen aflopen, het steeds lastiger zal zijn om de restantaakstelling nog af te ronden.³¹

De provincie geeft in haar Nota Grondbeleid van juni 2013 aan dat grondverwerving maatwerk blijft. Bij het verwerven van gronden staan soberheid en doelmatigheid voorop. Voor alle doelen waarvoor grondverwerving plaatsvindt zal de provincie vooraf nagaan of een *Aankoopstrategieplan* wenselijk is. Een belangrijk uitgangspunt is dat de provincie actief grond gaat verwerven voor integrale gebiedsontwikkeling, maar zeer terughoudend zal zijn bij strategische grondverwerving. Dit laatste gebeurt alleen als hiermee een provinciaal beleidsdoel is gediend.³²

Minnelijke verwerving of onteigening

De provincie merkt in haar Nota Grondbeleid op dat minnelijke verwerving het uitgangspunt blijft bij de realisatie van nieuwe natuur binnen de EHS. Wel biedt de provincie de mogelijkheid om het instrument van onteigening in te zetten voor natuurdoeleinden. De reden hiervan is dat in het verleden is gebleken dat de kans bestaat dat inrichting niet kan plaatsvinden doordat met de laatste eigenaren geen overeenstemming wordt bereikt over een functiewijziging of aankoop. De provincie wil hier terughoudend mee omgaan. Ze gaat hierbij uit van de zogenoemde 10% regel, wat inhoudt dat maximaal 10% van de benodigde gronden mag worden verworven door onteigening.³³

Aankoop en doorleveren/verkopende gronden

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 Groningen rond 2009 gestagneerd.

³¹ Dienst Landelijk Gebied en Kadaster Ruimte en Advies, Realisatiestrategie EHS Groningen, Groningen, april 2010.

³² Provincie Groningen, Nota Grondbeleid, Groningen juni 2013, hoofdstuk 4.

³³ Provincie Groningen, Nota Grondbeleid, Groningen juni 2013, paragraaf 4.4.

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 geeft aan dat voor kort gronden zijn doorgeleverd aan de TBO's op basis van de invloedssferenkaart of de realisatiestrategiekaart die waren vastgesteld door GS.³⁴ Op de laatste kaart had de provincie aangegeven in welke gebieden zij gronden wilde doorleveren aan particulieren en waar zij de voorkeur had voor doorlevering aan één van de TBO's. Nadat de VGG in het gelijk is gesteld is het gebruik van deze kaarten losgelaten. De provincie geeft aan dat zij een herziening van het beleid ten aanzien van het doorleveren van gronden heeft doorgevoerd, maar het nieuwe beleid nog niet in uitvoering heeft genomen. Dit omdat er nog onzekerheid bestaat over de juridische houdbaarheid. De Rekenkamer merkt op dat de provincie vanaf medio 2011, na goedkeuring van *Modelsubsidieregeling grondaankopen EHS*, in feite een doorstart had kunnen maken met het ruilen en het doorleveren/verkopen van BBL-gronden. Doordat eind 2013 nog geen doorstart was gemaakt is een mogelijk gevolg dat het proces van inrichting en het invoeren van het gewenste beheer van EHS-gronden meer vertraging oploopt. Volgens de provincie moest eind 2013 ongeveer 500 ha nog worden doorgeleverd/doorverkocht.³⁵

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 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 2021 nog een forse inrichtingsopgave en is een spoedige doorstart van belang om de EHS tijdig te kunnen afronden. Het tempo van realiseren zal ook afhangen van

³⁴ Provincie Groningen, *Realisatiestrategie EHS Groningen*, Kadaster en Dienst Landelijk Gebied in opdracht van provincie Groningen, Groningen april 2010.

³⁵ Antwoord op vragen aan de provincie, 19 november 2013.

de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van het beschikbare instrumentarium. 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 instrumenten.

2.6 Voortgang, informeren en besluitvorming PS

PS van Groningen hebben vanwege de voorgenomen aanzienlijke Rijksbezuinigingen op het natuurbeleid in februari 2012 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 op 3 juli 2013 de beleidsnota Groningen groen van Wad tot Westervolde vastgesteld. PS zijn een paar keer per brief door GS geïnformeerd over de stand van zaken rond het Natuurakkoord, de herijking van de EHS en de ontwikkelopgave. De provincie had eind 2013 nog geen geïntegreerd informatiemodel beschikbaar dat inzicht biedt in de voortgang van de EHS-realiseringsdoelen en het behalen van de natuurdoelen.

Voortgang en informatievoorziening

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 de DLG deze rapportages in een ander perspectief komen te staan. Het is nu aan de provincie om de voortgang in beeld te brengen en hierover te rapporteren aan PS. Afsproken 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 te laten aansluiten bij het *Informatiemodel Natuur (IMNa)*.³⁶ 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 geen nieuw geïntegreerd informatiemodel beschikbaar had waarin is geregeld hoe PS, naast de gangbare Planning- en Controlcyclus, zullen worden geïnformeerd over de voortgang van de EHS-realiseringsdoelen en de mate waarin de natuurdoelen zijn bereikt.

³⁶ Geodan e.a., Informatiemodel Natuur (IMNa) ter ondersteuning van de Digitale keten Natuur, concept 21 februari 2012.

Natuurakkoord en herijking EHS

In december 2011 heeft een meerderheid van PS niet ingestemd met het Natuurakkoord. PS willen opnieuw in onderhandeling, omdat er nog te veel onduidelijkheden zijn. Er zijn vier moties aangenomen.³⁷ PS hebben op 23 februari 2012 besloten om wel medewerking te verlenen aan de uitvoering van het Natuurakkoord. Ze zijn namelijk wel voorstander van de decentralisatie en willen gerechtelijke procedures met het Rijk voorkomen.

Op 23 februari 2012 hebben GS per brief PS geïnformeerd over de ontwikkelingen rond de decentralisatie van het natuurbeleid.³⁸ GS geven aan dat de uitvoering van de EHS al bijna anderhalf jaar stil ligt. Eerder is het principe 'samen trap op, trap af' gehuldigd waar het gaat om bezuinigingen van het Rijk. GS stellen voor dit principe los te laten voor het Programma Landelijk Gebied (PLG). Dit betekent dat de provinciale inzet voor de onderdelen van het PLG ongewijzigd blijft. GS zullen daarom voor het provinciale deel niet met bezuinigingsvoorstellen komen voor wat betreft de meerjarenbegroting PLG. Dit betekent dat GS voorstellen om tot een herijking van de EHS over te gaan en daarbij het Groenmanifest als beleidsmatig vertrekpunt te nemen. GS voegen daaraan toe dat zij de doelen van Natura2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zoveel mogelijk integraal in de uitvoering willen realiseren.

Medio 2012 informeren GS PS opnieuw over de ontwikkelingen rond het Natuurakkoord en de voortgang van de herijking van de EHS.³⁹ GS hebben de staatssecretaris van EL&I laten weten onder de conditie dat het Rijk zich houdt aan de afspraken, uitvoering te zullen geven aan de afspraken die in het akkoord zijn gemaakt. PS hebben daarmee ingestemd. GS geven aan bezig te zijn met een herziening van het PLG en een beleidsnotitie Natuur en Landschap. Zowel het beleidsstuk als het uitvoeringsprogramma zullen aan PS worden voorgelegd. GS kiezen hiermee voor een bredere insteek dan het Natuurakkoord. In het kader van het Natuurakkoord zullen landelijk alleen middelen beschikbaar worden gesteld voor dat deel van de EHS waar Europese verplichtingen gelden (Natura2000, KRW). GS geven aan dat het uitvoeringsprogramma geplaatst wordt binnen de financiële kaders zoals die voor de periode 2012–2015 door PS zijn vastgesteld.

Nota Natuur 'Groningen groen van Wad tot Westerwolde' en PLG2

In mei 2013 hebben GS aan PS voorgelegd om de Nota Natuur *Groningen groen van Wad tot Westerwolde* en het *Programma Landelijk Gebied 2 2013–2016* (PLG2) vast te stellen.⁴⁰ Het PLG2 is gebaseerd op de beleidsmatige en financiële kaders die opgenomen zijn in de meerjarenbegroting. De financiën van het PLG lopen via de reguliere begrotingscyclus. Jaarlijks leggen GS verantwoording af aan PS via de provinciale Planning- en Controlcyclus.

³⁷ PS-besluitenlijst nr. 86, Groningen, 15 december 2011: Motie SP, Partij voor de Dieren: deelakkoord biedt onvoldoende waarborg natuurbescherming daarom niet ondertekenen, verder onderhandelen; Motie PvdA, D66, GroenLinks: afwijzen natuurakkoord zolang er onduidelijkheid bestaat en onderhandelingen heropenen; Motie ChristenUnie: geen definitief akkoord tot er meer duidelijkheid is; Motie GroenLinks, VVD, D66, PvdA: met de motie roepen Provinciale Staten het college op begin 2012 met een voorstel te komen voor een aangepast natuur- en landschapsbeleid.

³⁸ Brief van GS aan PS, onderwerp 'Ontwikkelingen decentralisatie Natuur', briefnummer 2012-08773/8/A.24, LGW, Groningen, 23 februari 2012.

³⁹ Brief van GS aan PS, onderwerp 'Ontwikkelingen deelakkoord natuur en voortgang herijking EHS', briefnummer 2012-30.512/28/A.28, LGW, Groningen 12 juli 2012.

⁴⁰ 28 mei 2013: voordracht van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten van Groningen tot vaststelling van de Nota Natuur en PLG2.

Besluitvorming decentralisatie natuur en uitvoering PLG2

Op 24 september 2013 hebben GS PS geïnformeerd over het rapport van de commissie-Jansen 2, de Bestuursvereenkomst grond en het Natuurpact.⁴¹ GS wijzen erop dat PS op 3 juli 2013 hebben ingestemd met het PLG2, onder voorbehoud van de uitkomsten van landelijke besprekingen over de extra € 200 miljoen die het kabinet-Rutte II uittrekt voor het natuurbeleid. GS constateren dat de provincie Groningen een evenredig deel van de € 200 miljoen ontvangt. Daarmee gaan zij er vanuit dat het dreigende tekort voor natuurbeheer niet langer actueel is en aan het voorbehoud van PS tegemoet is gekomen. GS zullen daarom het PLG2 in uitvoering brengen.

Bestuursvereenkomst Grond

Op 15 oktober 2013 stellen GS PS voor om in te stemmen met de Bestuursvereenkomst Grond, dat wil zeggen de overdracht van 1.296 ha BBL gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS binnen de provincie Groningen. In de voordracht verwijzen GS naar de bestuursvereenkomst die op 26 september 2013 ondertekend is door de provincie Groningen met de staatssecretaris van EZ. Daarmee kregen de provincies grond tot hun beschikking voor de ontwikkelopgave natuur. De provincies kopen in totaal 4.411 ha, het Groningse aandeel in het totaal is 70 ha. Het aandeel van de provincie Groningen in de Bestuursvereenkomst Grond op basis van het advies van de commissie-Jansen 2 aanvulling BBL oud grond, is 1.296 ha. De totale bijdrage van de provincie Groningen in de betaling van de € 175 miljoen is ongeveer € 1 miljoen in de periode 2014–2017.

2.7

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 provinciale planning dat vaststelling van de herijkte EHS door PS begin 2014 kan plaatsvinden. De ambitie voor de herijkte EHS komt uit op circa 20.000 ha. De provincie heeft bij het herijken prioriteit gelegd bij het realiseren van de Natura2000 en Kaderrichtlijn Water (KRW) doelen en het nakomen van juridische en bestuurlijke verplichtingen. De provincie wil de EHS uiterlijk in 2021 afronden.

In het Natuurakkoord 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. De huidige werkwijze levert niet de gewenste duidelijkheid op waarop partijen hebben aangedrongen. De provincie stelt dat een provinciale EHS-aanwijzing niet leidt tot directe functiewijziging en hiermee geen basis vormt voor het indienen van planschade. Dat kan pas als de functie in het geldende bestemmingsplan wordt gewijzigd. Dit houdt in dat er gedurende lange tijd een discrepantie kan bestaan tussen de provinciale en gemeentelijke bestemming. Verder kent de landelijke standaard de bestemmingen EHS en Natura2000

⁴¹ Brief van GS aan PS, onderwerp 'Besluitvorming decentralisatie Natuur (Jansen 2, bestuursvereenkomst grond, hoofdlijnennotitie). briefnummer 2013-38.578/39/A.11, LGW, Groningen 24 september 2013.

niet, waardoor de EHS en Natura2000-gebieden op bestemmingsplankaarten niet als zodanig zijn aangegeven. Hierdoor is het voor initiatiefnemers van ruimtelijke plannen en projecten bij het raadplegen van geldende bestemmingsplankaarten niet direct duidelijk welk beschermingsregime van toepassing is als de algemene bestemming *natuur* is aangegeven.

Na de herijking van de EHS en de opgave voor het soortenbeleid volgens het Natuurpact resteert voor de provincie Groningen nog een verwervingsopgave van 2.412 ha en een inrichtingsopgave van 7.674 ha. De inschatting van de Rekenkamer is dat er sprake is van een ambitieuze opgave, temeer omdat de provincie de herijkte EHS al in 2021 wil afronden. Of deze opgave haalbaar is, zal ook afhangen van de uitvoeringsorganisatie en een doelmatige inzet van het beschikbare instrumentarium. Er is een kostenraming opgesteld voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS en het soortenbeleid, die uitkomt op € 162 miljoen. Daarnaast is een indicatie gegeven van de financiële middelen waarover de provincie de komende periode kan beschikken. De indicatie voor de inkomsten komt uit op € 156 miljoen.

De Rekenkamer concludeert dat de provincie 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. Zo zal door de reorganisatie van de Dienst Landelijk Gebied in 2014 invulling moeten worden gegeven aan een nieuwe uitvoeringsorganisatie. Daarnaast speelt nog de stagnatie van het doorleveren/verkopen van BBL-gronden aan TBO's en particuliere natuurbeheerders. De provincie moest eind 2013 nog ongeveer 500 ha grond doorleveren/verkopen aan TBO's en/of particuliere natuurbeheerders. De Rekenkamer merkt op dat door deze stagnatie het proces van inrichting en het invoeren van het gewenste beheer van EHS-gronden verdere vertraging kan oplopen, waardoor de beoogde verbetering van de natuurkwaliteit langer op zich laat wachten.

Verder stelt de Rekenkamer vast dat de provincie eind 2013 nog niet beschikte over een geïntegreerd informatiemodel dat inzicht biedt in de voortgang van de EHS-realisatie. Tevens had de provincie nog niet vastgelegd op welke wijze en welke momenten PS, naast de reguliere Planning- en Controlcyclus, over de geleverde prestaties en de realisatie van de natuurdoelen zullen worden geïntegreerd.

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 (agraris) 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 hieraan € 65 miljoen 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 (agraris) natuurbeheer buiten de EHS te beleggen bij de provincies.⁴²

3.2

Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)

Volgens de NBwet had de PAS uiterlijk in maart 2012 in werking moeten treden. 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, nu 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 in natuurgebieden op te lossen met als neven doel dat weer ruimte ontstaat voor nieuwe economische activiteiten.

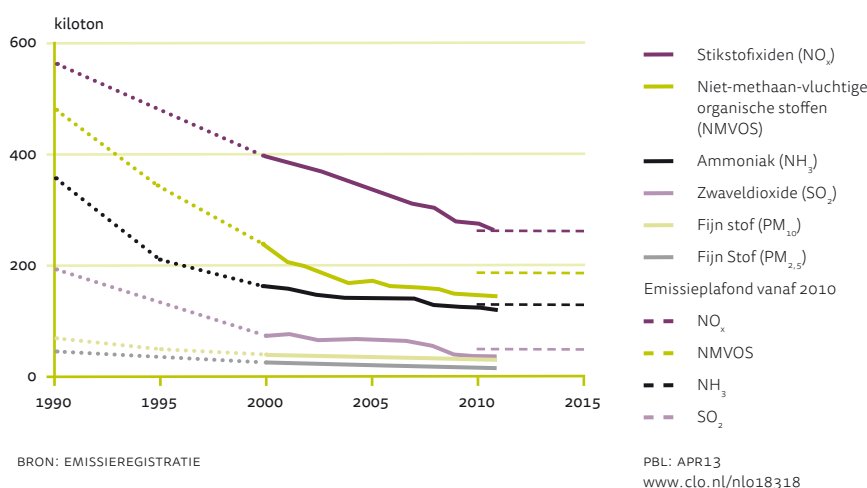
Uitstoot stikstofverbindingen

Door de sterk verhoogde stikstofdepositie in de vorige eeuw zijn de ammoniak- en stikstofoxidenconcentraties in de atmosfeer aanzienlijk toegenomen. Ammoniak is hoofdzakelijk afkomstig van (intensieve) veehouderijen, terwijl gemotoriseerde voertuigen en de industriële bedrijven vooral stikstofoxiden emitteren.

⁴² Ministerie van EZ, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, Den Haag september 2013.

Het gevolg is dat ook de depositie van deze stikstofverbindingen in natuurgebieden fors is toegenomen, waardoor de stikstofgehalten in de bodem sterk zijn verhoogd. 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.⁴³



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 stikstofdepositiebeleid 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-gebieden te beoordelen of stikstofemitterende activiteiten al dan

⁴³ www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl0183-Verzuring.

niet een significant negatief effect hebben op de instandhoudingsdoelen. In 2007 heeft dit geleid tot het *Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000*.⁴⁴ 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 te veel 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.⁴⁵ Hierdoor dreigden geen NB-wetvergunningen meer te kunnen worden verleend voor nieuwe economische activiteiten rondom Natura2000-gebieden. Om uit deze impasse te komen is besloten om het emissie- en depositiebeleid voor stikstof te herzien.

Programma Aanpak Stikstof (PAS)

De minister van het voormalige ministerie van LNV heeft opeenvolgend twee commissies ingesteld, namelijk de (Taskforce) Trojan⁴⁶ en de commissie Huys⁴⁷, 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 herstelwet 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.⁴⁸

De Rekenkamer stelt vast dat Rijk en provincies er niet in zijn geslaagd om voor maart 2012 de PAS in werking 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 2014.⁴⁹ 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.

⁴⁴ Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aanbiedingsbrief 'Toetsingskader Ammoniak en Natura 2000', kenmerk DN.2007/1346, Den Haag 22 mei 2007.

⁴⁵ Antwoord op vragen aan de provincie Drenthe, Assen 18 september 2013.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Voorlopig Programma Stikstof*, Den Haag juli 2010.

⁴⁹ Ministerie van Economische zaken, brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Voorgang Programmatische Aanpak', Den Haag 30 oktober 2013.

De provincie Groningen voert, totdat de PAS definitief in werking treedt, geen eigen interimbeleid ten aanzien van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden. Het probleem dat agrarische bedrijven mogelijk niet kunnen uitbreiden speelt in de provincie alleen bij het Lieftingsbroek. Het betreft slechts enkele bedrijven. In Groningen speelt vooral de NBwet-vergunningverlening bij het uitbreiden van bestaande industriële bedrijven en het vestigen van nieuwe bedrijven in het Eemsdeltagebied. Een voorbeeld hiervan is de vestiging van de RWE-kolencentrale in de Eemshaven. Bij het verlenen van NBwet-vergunningen baseert de provincie zich op hetgeen hierover in de NBwet is opgenomen.

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 Groningen 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 provincie Groningen heeft een kaart opgesteld waarop de *zeer kwetsbare gebieden* zijn aangegeven.⁵⁰ Deze kaart is opgenomen in de provinciale omgevingsverordening.⁵¹ Verreweg de meeste gebieden die de provincie heeft aangewezen maken geen deel uit van een stikstofgevoelig Natura2000-gebied. Op de kaart is naast de begrenzing van de kwetsbare gebieden ook de begrenzing van de bufferzone van 250 m daaromheen aangegeven. Gemeenten zijn bevoegd gezag voor het verlenen van milieuvergunningen aan agrarische bedrijven en dienen zich bij de vergunningverlening te baseren op de provinciale Wav-kaart.

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 bij elke nieuwe activiteit of project een individuele toetsing moet plaatsvinden of er significant effect is op de stikstofdepositie in nabijgelegen Natura2000-gebieden.

⁵⁰ Provincie Groningen, *Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013*, Groningen 17 juni 2009, paragraaf 3.3.1.

⁵¹ Provincie Groningen, *Omgevingsverordening Provincie Groningen*, versie 9 maart 2011, artikel 2.8 en bijlage 4.

De provincie Groningen voert, totdat de PAS definitief in werking treedt, geen eigen interimbeleid ten aanzien van de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden. De Rekenkamer constateert dat in de provincie Groningen het probleem van agrarische bedrijven die rondom stikstofgevoelige Natura2000-gebieden mogelijk niet kunnen uitbreiden nauwelijks speelt. In de praktijk blijkt dat alleen bij het Lieftingsbroek een beperkt aantal agrarische bedrijven hier mee te maken heeft.⁵² In tabel 3.1 is een overzicht gegeven van de Natura2000-gebieden in de provincie Groningen en welke gebieden zijn aangemerkt als stikstofgevoelig. In de provincie speelt vooral de NBwet-vergunningverlening bij het uitbreiden van bestaande bedrijven en het vestigen van nieuwe bedrijven in het Eemsdelta-gebied. Een voorbeeld hiervan is de vestiging van de RWE-kolencentrale in de Eemshaven. De stikstofemissie van deze nieuwe centrale heeft invloed op totaal 13 stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in een wijde omgeving. Het gaat hierbij niet alleen om de Waddenzee en Noordzeekustzone, maar bijvoorbeeld ook om Schiermonnikoog, Drentsche Aa, Alde Feanen en Wijnjeterperschar. In dit geval is er dus sprake van een forse invloedssfeer.

Tabel 3.1 Overzicht van de Groningse Natura2000-gebieden. Aangegeven is welke gebieden gevoelig zijn voor een te hoge stikstofdepositie.

Natura2000-gebied	Stikstofgevoelig
Drentsche Aa-gebied	ja
Lauwersmeer	nee
Leekstermeergebied	nee
Lieftingsbroek	ja
Zuidlaardermeergebied	nee
Waddenzee/Eems-Dollard	ja
Noordzeekustzone	ja

3.4 PAS-herstelmaatregelen en ontwikkelingsruimte

De provincie heeft voor het Lieftingsbroek PAS-herstelmaatregelen opgesteld. De kosten van deze maatregelen zijn geraamd op ongeveer € 1,8 miljoen. Daarnaast heeft de provincie ook voor het Lauwersmeer, het Zuidlaardermeergebied en de Waddenzee instandhoudingsmaatregelen opgevoerd bij het ministerie van EZ. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar zijn de kosten van het uitvoeren van deze maatregelen geraamd op € 10,5 miljoen. De voorlopige inschatting is dat er voor het Lieftingsbroek voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar is om aan de ontwikkelingsbehoefte te voldoen.

Hoewel generieke, brongerichte maatregelen hebben gezorgd voor een wezenlijke afname van de uitstoot van stikstofverbindingen 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

⁵² Provincie Groningen, *Samenvatting stand van zaken concept-beheerplan Lieftingsbroek*, Groningen augustus 2009.

beheer en hydrologische omstandigheden (zie intermezzo 3.1).⁵³ Dit betekent 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.⁵⁴

Zoals eerder opgemerkt is het aantal stikstofgevoelige Natura2000-gebieden in de provincie Groningen beperkt. De PAS-herstelmaatregelen voor de Drentsche Aa zijn opgevoerd door de provincie Drenthe. De provincie Groningen heeft alleen voor het Lieftingsbroek PAS-herstelmaatregelen benoemd en deze voor 15 mei 2013 ingediend bij het ministerie van EZ voor opname in de landelijke PAS. Daarmee krijgen de PAS-maatregelen een juridische basis en geldt voor deze maatregelen een uitvoeringsplicht. In de PAS-analyse is vastgesteld dat het verbeteren van de waterhuishoudkundige situatie het meest effectief is om de natuurkwaliteit in het Lieftingsbroek te verbeteren. De kosten van deze hydrologische maatregelen zijn voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar geraamd op € 1,8 miljoen (zie tabel 3.2).

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 vermessing 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 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 te hoog 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ Alterra en Programmadirectie Natura2000 Ministerie EL&I, *Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats* (versie november 2012).

De Rekenkamer constateert dat de provincie niet alleen voor de stikstofgevoelige Natura2000-gebieden maatregelen heeft opgevoerd, maar ook voor andere Natura2000-gebieden. De provincie heeft aangegeven dat, hoewel Rijkswaterstaat het voortouw heeft bij het opstellen van de Natura2000-beheerplannen voor de Waddenzee/Eems-Dollard en de Noordzeekustzone, de kosten van de instandhoudingsmaatregelen zijn opgevoerd door de Waddenprovincies.⁵⁵ De financiële middelen die nodig zijn voor de uitvoering van deze maatregelen zullen volgens de provincie uitgekeerd worden via het Provinciefonds. De provincie Groningen maakt geen onderscheid tussen PAS-maatregelen en overige instandhoudingsmaatregelen – er wordt gesproken over Natura2000/PAS-maatregelen – en gaat ervan uit dat het Rijk verantwoordelijk is voor het financieren van alle instandhoudingsmaatregelen. In tabel 3.2 is een voorlopige kostenraming opgenomen van de 4 Natura2000-gebieden waarvoor de provincie de kosten van de Natura2000/PAS-maatregelen heeft ingediend bij het ministerie van EZ. De voorlopige kostenraming voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar komt uit op € 10,5 miljoen. Verder merkt de Rekenkamer op dat het uitvoeren en het vaststellen van de PAS-analyses veel tijd heeft gekost, mede door de noodzaak om de PAS-herstelmaatregelen juridisch te verankeren. Hierdoor heeft ook het beheerplanproces in veel gebieden aanzienlijke vertraging opgelopen (zie ook hoofdstuk 4).

Tabel 3.2 Overzicht van de Groningse Natura2000-gebieden met een voorlopige kostenraming van de Natura2000/PAS-maatregelen voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar.

Natura2000-gebied	Totale kosten Natura/PAS-maatregelen (x € 1.000)
Lauwersmeer	1.650
Lieftingsbroek	1.806
Zuidlaardermeergebied	3.280
Waddenzee/Eems-Dollard	3.793
Totaal	10.529

Door het nemen van emissiebeperkende maatregelen 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. Hierbij dient te worden voldaan aan de wettelijk eis dat voor een beheerplanperiode van 6 jaar minimaal 10% van de ontwikkelingsruimte beschikbaar blijft voor het tweede helft van de beheerplanperiode.⁵⁶

Zoals eerder aangegeven speelt de PAS alleen bij het Lieftingsbroek. De voorlopige inschatting van de provincie is dat er voldoende ruimte beschikbaar is om

⁵⁵ Antwoord op vragen aan de provincie.

⁵⁶ Natuurbeschermingswet van 1998, artikel 19km, lid 2.

aan de ontwikkelingsbehoefte te voldoen. Daarnaast speelt meer algemeen de vraag of er voldoende ontwikkelingsruimte is voor bedrijven en projecten in Groningen, mede in relatie tot overige stikstofgevoelige gebieden zoals de Waddenzee, de Noordzeekustzone en de Drentsche Aa. Voor Groningen gaat het ondermeer om een aantal ontwikkelingen in en rond de Eemshaven en Oosterhorn in Delfzijl (waaronder RWE en Nuon). De provincie geeft aan dat uit voorlopige berekeningen blijkt dat er, rekening houdend met de voorzienbare projecten, nagenoeg bij alle PAS-gebieden in Nederland voldoende ontwikkelingsruimte is voor nieuwe projecten.⁵⁷

3.5 Financiering beheeropgave, inclusief PAS

De Rekenkamer stelt vast dat de provincie Groningen voor de uitvoering van de beheeropgave van af 2014 jaarlijks kan beschikken over ongeveer € 9,5 miljoen, waarvan € 1,9 miljoen gereserveerd is voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar komt dit neer op totaal € 11,4 miljoen. Dit houdt in dat er voldoende financiële dekking is voor de uitvoeringskosten die geraamd zijn op € 10,5 miljoen.

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 (GLB). Het komt erop neer dat Europese middelen voor het (agrarisch) natuurbeheer opnieuw ter beschikking zullen komen via pijler 2 van het Europese landbouwbeleid.

De Rekenkamer heeft een overzicht opgesteld van de middelen waarover de provincie na 2014 naar verwachting kan beschikken voor de uitvoering van de beheeropgave. De Rijksmiddelen zullen opgenomen worden in het Provinciefonds waarna het de provincie vrij staat hoe zij deze middelen wil verdelen over de verschillende onderdelen van het natuurbeheer. Het overzicht, zoals opgenomen in tabel 3.3, is gebaseerd op de middelen die het Rijk vanaf 2014 jaarlijks beschikbaar stelt en de eigen bijdrage van de provincie Groningen. De Rijksbijdrage is gebaseerd op de verdeling die de commissie-Jansen heeft aangebracht over de provincies en de verschillende onderdelen van de beheeropgave (zie bijlage 4).⁵⁸ Hieronder zijn de verschillende onderdelen van de beheeropgave kort toegelicht.

- Onder natuurbeheer vallen de beheersubsidies die in het kader van 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

⁵⁷ Provincie Groningen, brief van GS aan PS met als onderwerp 'Informatiebrief aan PS over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)', briefnummer 2013-35.981/36/A.12, LGW, Groningen 3 september 2013.

⁵⁸ 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.

- SNL-regeling en de monitoring moeten hieruit betaald worden.
- De PAS-herstelmaatregelen zijn bedoeld om de milieucondities in Natura-2000-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.
- Tot slot stelt het Rijk nog middelen beschikbaar 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 het nationale park Lauwersmeer.

Tabel 3.3 Overzicht van de financiële middelen waarover de provincie Groningen vanaf 2014 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	3,01	0,82	6,35	3,83
PAS-herstelmaatregelen	0,17	1,76	–	1,93
Hydrologie I&M	–	0,05	–	0,05
Faunabeheer incl ganzenbeheer	0,42	0,27	–	0,69
Agrarisch natuurbeheer incl. weidevogelbeheer	–	2,63	–	2,63
Uitvoering Natuurwet	–	0,26	–	0,26
Nationale parken en landschappen	–	–	0,05	0,05
Totaal	3,60	5,79	7,60	9,44

De Rekenkamer constateert dat de provincie, bij ongewijzigd beleid, jaarlijks over ongeveer € 9,5 miljoen kan beschikken om de beheeropgave uit te voeren. Hiervan is jaarlijks € 1,9 miljoen gereserveerd voor de uitvoering van de PAS-herstelmaatregelen. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar komt dit neer op € 11,4 miljoen. Zoals aangegeven in de vorige paragraaf zijn de totale kosten voor de uitvoering van de Natura2000/PAS-maatregelen geraamd op € 10,5 miljoen. De Rekenkamer stelt vast dat er voor de eerste beheerplanperiode voldoende dekking is voor de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen in de Natura2000-gebieden.

3.6

Informereren en besluitvorming PS

Op 3 september 2013 zijn PS door GS geïnformeerd over de PAS.⁵⁹ De brief bevatte informatie over de PAS, de route naar de definitieve PAS, de noodzakelijke aanpassing van de NBwet, het bestuurlijk traject naar het PAS-akkoord en de situatie in de provincie Groningen. Geconstateerd wordt dat het opleveren van enkele belangrijke bouwstenen van de PAS vertraging heeft opgelopen, waardoor naar verwachting een bijstelling van de planning zal moeten plaatsvinden. GS geven aan dat de provincie verantwoordelijk is voor slechts één stikstofgevoelig Natura2000-gebied, namelijk het Lieftingsbroek. Verder wordt opgemerkt dat de verwachting is dat er voldoende ontwikkelingsruimte is voor nieuwe projecten in de provincie, maar dat definitieve berekeningen nog moeten plaatsvinden.

In oktober 2013 is besloten om de invoering van de PAS opnieuw uit te stellen, namelijk naar medio 2014.⁶⁰ Voordat definitieve vaststelling van de PAS kan plaatsvinden, moeten zowel betrokken ministeries als provincies hun instemming verlenen. Volgens de oorspronkelijke planning zouden PS een besluit moeten nemen over de PAS en zouden provincies een provinciale stikstofverordening moeten opstellen waarin onder andere de toedeling van de ontwikkelingsruimte wordt geregeld. Begin 2014 heeft de provincie aangegeven dat het wellicht voldoende is dat GS instemmen met de PAS en dat ten aanzien van de verdeling van de ontwikkelingsruimte beleidsregels kunnen volstaan die door GS kunnen worden vastgesteld.

3.7

Deelconclusie

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

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 deze gebieden PAS-herstelmaatregelen uit te voeren. De provincie Groningen heeft voor het Lieftingsbroek herstelmaatregelen opgesteld die in 2013 ter goedkeuring zijn voorgelegd aan het ministerie van EZ voor opname in de landelijke PAS. De kosten van deze maatregelen zijn voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar door de provincie voorlopig geraamd op € 1,8 miljoen. De Rekenkamer merkt op dat de provincie ook voor de niet stikstofgevoelige Natura2000-gebieden

⁵⁹ Brief van GS aan PS, onderwerp 'Informatiebrief aan Provinciale Staten over de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)', briefnummer 2013-35.981/36/A. 12, LGW, Groningen, 3 september 2013.

⁶⁰ Ministerie van Economische zaken, brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Voorgang Programmatische Aanpak', Den Haag 30 oktober 2013.

(Lauwersmeer, het Zuidlaardermeergebied en de Waddenzee) maatregelen heeft opgevoerd. Voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar zijn de kosten van het uitvoeren van deze maatregelen geraamd op € 10,5 miljoen. De Rekenkamer heeft berekend dat de provincie voor de eerste beheerplanperiode van 6 jaar kan beschikken over ongeveer € 11,4 miljoen om deze maatregelen uit te voeren. Dit houdt in dat de provincie over voldoende middelen kan beschikken om deze maatregelen uit te voeren.

De Rekenkamer stelt vast dat PS in september 2013 door GS zijn geïnformeerd over de PAS. Aangegeven is dat de provincie verantwoordelijk is voor één stikstofgevoelig Natura2000-gebied, namelijk het Lieftingsbroek, en dat er naar verwachting voldoende ontwikkelingsruimte zal zijn voor nieuwe projecten in de provincie.

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 7 Groningse Natura2000-gebieden, en het opstellen en de inhoud van de beheerplannen. De Rekenkamer heeft hiertoe 4 Natura2000-gebieden in Groningen meer in detail bestudeerd: Drentsche Aa-gebied, Lauwersmeer, Lieftingsbroek en Zuidlaardermeergebied. Voor deze gebieden is onderzocht wat er in het concept-beheerplan was opgenomen ten aanzien van de ontwikkel- en beheeropgave. Tevens zijn de gebieden bezocht en zijn de terreinbeheerders geïnterviewd 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 binnen 6 jaar na vaststelling van de communautaire lijst moeten plaatsvinden, dat wil zeggen uiterlijk in 2010. Dit is niet gebeurd. Voor 5 van de 7 Groningse Natura2000-gebieden heeft definitieve vaststelling na 2010 plaatsgevonden. Verder blijkt dat er gemiddeld 3,4 jaar is verstreken tussen het ontwerpbesluit en het definitieve aanwijzingsbesluit. Een belangrijke oorzaak van de vertraging is dat voor verscheidene gebieden is afgesproken eerst inzicht te krijgen in de haalbaarheid en betaalbaarheid van de 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.⁶¹ 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 (leefgebieden of 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.

⁶¹ 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.⁶² De communautaire lijst is in december 2004 door de Europese Commissie vastgesteld.⁶³ De aanwijzingsbesluiten 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 vaststelling 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.⁶⁴ Dit bood de mogelijkheid om aanpassingen door te voeren in de concept-aanwijzingsbesluiten.

Stand van zaken aanwijzing Natura2000-gebieden Groningen

In de provincie Groningen zijn 7 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 Groningen een koppelingsafpraak is gemaakt. Het betreft 3 van de 7 gebieden: Leekstermeergebied, Lieftingsbroek en Zuidlaardermeergebied.⁶⁵ De Rekenkamer stelt vast dat bij 5 gebieden pas na 2010 definitieve aanwijzing heeft plaatsgevonden, waardoor de wettelijke termijn van 6 jaar is overschreden (in wit aangegeven in tabel 4.1).

⁶² Artikel 4.4 van de Habitatrictlijn.

⁶³ 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.

⁶⁴ Soms wordt ook gesproken van 46 omkering en 46 omkeringsgebieden.

⁶⁵ Brief van IPO aan minister van LNV d.d. 17 maart 2008, kenmerk LG 01822/2008.

Tabel 4.1 De Natura2000-gebieden in de provincie Groningen. 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	Datum aanwijzingsbesluit (publicatie in Staatscourant)	Koppeling aanwijzingsprocedure met beheerplan procedure	Tijdspanne tussen ontwerp en definitieve aanwijzingsbesluit in jaren
Drentsche Aa-gebied	23 september 2009	3 september 2013	nee	3,9
Lauwersmeer	23 september 2009	14 maart 2011	nee	1,4
Leekstermeergebied	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2
Lieftingsbroek	8 januari 2007	4 juni 2013	ja	6,3
Zuidlaardermeergebied	8 januari 2007	14 maart 2011	ja	4,2
Waddenzee	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8
Noordzeekustzone	22 mei 2007	25 februari 2009	nee	1,8

Voor de Groningse Natura2000-gebieden blijkt dat er gemiddeld genomen 3,4 jaar is verstreken tussen het ontwerp- en het definitieve aanwijzingsbesluit. Verder blijkt dat bij gebieden waarvoor een koppelingsafpraak is gemaakt het gemiddeld 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 2,2 jaar. De Rekenkamer constateert dat bij gebieden waarvoor de koppelingsafpraak was gemaakt, het gemiddeld langer geduurd heeft voordat het aanwijzingsbesluit definitief is gemaakt. Overigens gold de koppelingsafpraak tot uiterlijk september 2009. Daarna had het Rijk de aanwijzingsbesluiten definitief kunnen maken, maar dat is voor veel gebieden niet gebeurd.⁶⁶

4.3 Beheerplannen: proces

De beheerplannen van alle 7 Groningse Natura2000-gebieden bevonden zich in oktober 2013 nog in de conceptfase. Bij 2 gebieden was de wettelijke termijn van 3 jaar, waarbinnen het plan gereed moet zijn, inmiddels verstreken. 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.

⁶⁶ Ministerie van LNV, brief met als onderwerp 'Aanwijzingsprocedure Natura 2000' (TRC 2008/864), Den Haag 20 februari 2008.

Vaststellingsprocedure Natura2000-beheerplan

Voor ieder Natura2000-gebied moet binnen drie jaar na het aanwijzingsbesluit een beheerplan worden vastgesteld.⁶⁷ Vaststelling gebeurt door GS voor de gebieden waar de provincie bevoegd gezag is.⁶⁸ Dit geldt voor alle Natura2000-gebieden met uitzondering van de gebieden die in de Rijkswateren liggen, zoals de Waddenzee en de Noordzeekustzone.⁶⁹ 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 worden belanghebbenden betrokken bij het opstellen van het beheerplan. Een Natura2000-beheerplan 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.⁷⁰ 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.⁷¹

Stand van zaken vaststelling Natura2000-beheerplannen Groningen

De Natura2000-gebieden in de provincie Groningen zijn allemaal provinciegrensoverschrijdend met uitzondering van het Lieftingsbroek. De provincie heeft bij 2 gebieden het voortouw bij het opstellen van het beheerplan, naast het Lieftingsbroek ook nog bij het Zuidlaardermeergebied. Bij de Drentsche Aa en het Lauwersmeer heeft de DLG-Regio Noord het voortouw, maar is de provincie (mede)verantwoordelijk voor het vaststellen en het uitvoeren van de beheerplannen. Dat geldt ook voor het Leekstermeergebied waarbij de provincie Drenthe het voortouw heeft. Bij de Waddenzee en de Noordzeekustzone heeft het ministerie van I&M c.q. Rijkswaterstaat het voortouw en vindt vaststelling plaats door het Rijk.

In tabel 4.2 is voor de Natura2000-gebieden in Groningen aangegeven wanneer het definitieve aanwijzingsbesluit is genomen en in welke fase (concept, ontwerp, definitief) het beheerplan zich bevond in oktober 2013. Voor alle 7 Groningse Natura2000-gebieden bevond het beheerplan zich nog in de conceptfase. Tevens is voor deze gebieden aangegeven hoeveel tijd er in oktober 2013 was verstreken sinds de definitieve aanwijzing. Het blijkt dat eind 2013 voor 2 Natura2000-gebieden de wettelijke termijn van 3 jaar, waarbinnen het beheerplan moet zijn vastgesteld, inmiddels was overschreden (wit en paars gearceerd in tabel 4.2). Het gaat om de gebieden Waddenzee en Noordzeekustzone. Voor het gebied Noordzee-

⁶⁷ Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a.

⁶⁸ Voor de Rijkswateren is de Minister van EZ het bevoegd gezag.

⁶⁹ Voor de Rijkswateren is de Minister van EZ het bevoegd gezag.

⁷⁰ 14e voortgangsrapportage beheerplannen, Aanbiedingsnota Regiegroep N2000 en PAS, op www.natura2000.nl geraadpleegd september 2013.

⁷¹ Regiegroep N2000 en PAS, Beheerplanprocessen Natura2000. Voortgangsrapportage nr. 14, 26 oktober 2012.

kustzone geldt tevens een *sense of urgency* (paars gearceerd). Dit houdt in dat er in dit gebied uiterlijk vóór 2015 maatregelen moeten worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen.

Tabel 4.2 Voor de 7 Groningse 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 (wit en paars gearceerde gebieden). 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
Drentsche Aa-gebied	3 september 2013	concept	1	ja	DLG - Regio Noord
Lauwersmeer	14 maart 2011	concept	30	nee	DLG - Regio Noord
Leekstermeergebied	14 maart 2011	concept	30	nee	Provincie Drenthe
Lieftingsbroek	4 juni 2013	concept	4	nee	Provincie Groningen
Zuidlaardermeergebied	14 maart 2011	concept	30	nee	Provincie Groningen
Waddenzee	25 februari 2009	concept	55	nee	RWS Noord-Nederland
Noordzekustzone	25 februari 2009	concept	55	ja	RWS Noordzee

Dat het beheerplanproces 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 aan flora en fauna, 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 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 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.

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 (Drentsche Aa-gebied, Lauwersmeer, Lieftingsbroek en Zuidlaardermeergebied) onderzocht wat er in het concept-beheerplan was opgenomen ten aanzien van de ontwikkel- en de beheeropgave. Ook zijn deze gebieden bezocht en zijn de terreinbeherende organisaties geïnterviewd. Een samenvatting van de projectstudies die de Rekenkamer heeft opgesteld is opgenomen in bijlage 5. In de provincies Fryslân en Drenthe heeft de Rekenkamer eveneens de concept-beheerplannen van 4 Natura2000-gebieden bestudeerd. Onderstaande bevindingen zijn hier mede op gebaseerd.

Inhoud Natura2000-beheerplannen

Het ministerie van LNV heeft in 2005 een handreiking opgesteld met de eisen waaraan een Natura2000-beheerplan moet voldoen.⁷² 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-herstelmaatregelen worden genomen om de kwaliteit van het gebied te verbeteren. Zowel de instandhoudingsmaatregelen als de PAS-herstelmaatregelen 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 en wanneer uitvoering zal plaatsvinden. 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.⁷³ 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.

⁷² Ministerie van LNV, Handreiking Beheerplannen Natura2000-gebieden, Den Haag september 2005.

⁷³ 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.

Categorisering en financiering van maatregelen

In 3 van de 4 concept-beheerplannen die door de Rekenkamer zijn bestudeerd, waren de instandhoudingsmaatregelen nog niet concreet beschreven en op kosten gezet. Voor de Drentsche Aa ontbraken in de conceptversie van januari 2013 nog de hoofdstukken die betrekking hebben op de instandhoudingsmaatregelen en het uitvoeringsprogramma. Ook het concept-beheerplan van het Lauwersmeergebied van april 2013 bevatte nog geen beschrijving van concrete maatregelen. De maatregelen die genoemd worden in het concept-beheerplan van het Zuidlaardermeergebied van mei 2012 hebben de status van suggesties en moesten nog verder uitgewerkt worden. Alleen het concept-beheerplan van het Lieftingsbroek van augustus 2009 bevatte een beschrijving van de maatregelen en een uitvoeringsprogramma.

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. 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 en instandhoudingsmaatregelen, waarbij lang niet altijd duidelijk is of deze maatregelen aanvullend zijn op het reguliere beheer of in feite behoren tot het reguliere beheer. Zo kan bijvoorbeeld *rietbeheer* vallen onder regulier beheer en wordt dan gefinancierd vanuit het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL-subsidie), maar het kan ook benoemd worden als instandhoudingsmaatregel. Dit speelt bijvoorbeeld bij het Zuidlaardermeergebied (zie intermezzo 4.2). Het gevaar hiervan is dat de kosten van het reguliere beheer ogenschijnlijk verminderen, terwijl in werkelijkheid deze kosten op hetzelfde niveau blijven. De provincies gaan ervan uit dat het Rijk zorg dient te dragen voor de financiering van de instandhoudingsmaatregelen. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk heeft de provincie voor 4 Natura2000-gebieden instandhoudingsmaatregelen met een kostenraming ingediend bij het ministerie van EZ. Voor het Zuidlaardermeergebied zijn de kosten voor de eerste beheerplanperiode geraamd op € 3,3 miljoen (zie tabel 3.2), maar in het concept-beheerplan van 15 mei 2012 is niet terug te vinden op welke maatregelen deze kosten betrekking hebben. In het concept-beheerplan is alleen voor het inrichten van gebieden een kostenindicatie opgenomen die uitkomt op € 0,2 miljoen. Verder is aangegeven dat de maatregelen voor het rietbeheer nog nader onderzocht moeten worden, zonder dat een indicatie is gegeven van de kosten.

Intermezzo 4.1 **Categorieën maatregelen**

In de concept 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, plaggen, 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*
- *beheersmaatregelen*
- *effectgerichte maatregelen*
- *PAS-(herstel)maatregelen*
- *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*
- *langetermijn maatregelen*
- *mitigerende/mitigatie maatregelen*
- *innovatieve maatregelen*
- *beleidsmaatregelen*
- *gebiedsspecifieke maatregelen.*

Daarnaast is in het Natuurakkoord afgesproken dat de hydrologische maatregelen buiten de PAS-opgave vallen, maar in de praktijk blijkt dit onderscheid niet of nauwelijks te maken. Hydrologische maatregelen worden vaak aangemerkt als een PAS-opgave. Een voorbeeld hiervan is het Lieftingsbroek (zie intermezzo 4.2). Daarnaast zijn er nog maatregelen die betrekking hebben op onderzoek, monitoring, de ontwikkelopgave (aankoop van gronden en/of functiewijziging) die op verschillende manieren worden geclassificeerd waardoor de verantwoordelijkheid bij verschillende partijen wordt gelegd. Ook is in de beheerplannen niet standaard aangegeven welke gronden nog moeten worden verworven of van functie veranderen en welke kosten dit met zich meebrengt. Hierdoor is er geen totaalbeeld van de kosten van de uitvoering van het natuurbeleid in de Natura2000-gebieden. Ook is de bekostiging van de maatregelen in de gebieden hierdoor niet te vergelijken.

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.

Intermezzo 4.2 Voorbeelden van categoriseren en financieren van maatregelen

LIEFTINGHSBROEK

In het concept-beheerplan van augustus 2009 worden onder andere maatregelen beschreven die betrekking hebben op het instandhoudingsbeheer (regulier beheer), het herstel van de hydrologie en vermindering van de stikstofdepositie. De maatregelen die betrekking hebben op een vermindering van de stikstofdepositie, betreffen vooral generieke emissiebeperkende maatregelen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Het herstel van de hydrologie heeft vooral betrekking op de uitvoering van maatregelen rondom het Natura2000-gebied die naar verwachting een positief zullen hebben op de grondwaterstanden in het Lieftinghsbroek. Het gaat hier dus niet zozeer om maatregelen in het Natura2000-gebied zelf. Deze maatregelen zijn opgevoerd als PAS-herstelmaatregel. Voor de eerste beheerplanperiode zijn de totale kosten geraamd op € 1,8 miljoen.

ZUIDLAARDERMEERGEBIED

Voor het Zuidlaardermeergebied zijn in het concept-beheerplan van mei 2012 verschillende mogelijke maatregelen benoemd die vooral betrekking hebben op het beheer van de rietlanden. Het betreft hier onder andere het plaggen van droge rietvegetaties om te zorgen voor vernatting, het snijden en afvoeren van riet om verjonging door te voeren en het herstel van een meer natuurlijk peilbeheer om meer dynamiek te creëren. Het terugzetten van vegetatieontwikkeling in rietlanden kan geïnitieerd worden door het simuleren van een langdurige overstroming. Het Zuidlaardermeer is verdeeld in een aantal compartimenten (mede in verband met de waterbergingfunctie van het gebied). Het is in principe mogelijk om alle vegetatie in een dergelijk compartiment te verwijderen met een langdurige inundatie. Op de daarmee ontstane kale bodem kan de rietontwikkeling dan weer op gang komen. Een dergelijke maatregel zou eens in de tien jaar kunnen worden uitgevoerd. Hierdoor neemt de diversiteit in het gebied toe voor wat betreft moerasvegetatie. In het concept-beheerplan is aangegeven dat eerst nog onderzoek moet plaatsvinden naar deze maatregelen. Er is geen indicatie opgenomen van de kosten.

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. De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat in de Natura2000-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 benodigde beheer in de toekomst zullen af- dan wel toenemen. 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 en het ontwikkelen van *Blauwgraslanden* belangrijke doelen zijn, is het veelal niet duidelijk of de kosten zullen toe- of afnemen. 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.

Intermezzo 4.3 Reguliere beheerkosten

LAUWERSMEER

In dit gebied is het beheer van het waterpeil al jarenlang een onderwerp van discussie tussen de vele partijen die bij dit gebied betrokken zijn. Inmiddels delen de partijen de mening dat natuurbeheer in het Lauwersmeergebied niet zonder fluctuerend waterpeil kan. Er bestaat alleen nog onenigheid over de wijze waarop dat moet gebeuren. De verwachting van de terreinbeheerder is dat een adequater peilbeheer ertoe zal bijdragen dat de kosten van de beheermaatregelen zullen afnemen.

LIEFTINGHSBROEK

In het concept-beheerplan is de maatregel instandhoudingsbeheer opgenomen. De Rekenkamer merkt op dat hier sprake is van regulier beheer. De kosten van dit beheer zijn niet aangegeven; wel is opgemerkt dat er geen additionele kosten zijn. De terreinbeherende organisatie heeft medio 2013 aangegeven dat het gebied rond de Ruiten Aa nat is waardoor het maaien met specialistische machines moet gebeuren en daardoor duur is. De beheerkosten zullen naar verwachting de komende zes jaar door het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen (in of buiten het gebied) niet afnemen.

DRENTSCHE AA EN ZUIDLAARDERMEER

Er is nog geen zicht op de omvang van de kosten van het reguliere beheer. Om de kosten van sommige maatregelen, bijvoorbeeld rietbeheer in het Zuidlaardermeergebied, te kunnen bepalen moet eerst onderzoek uitgevoerd worden. Hoe vervolgens op de beheerkosten bespaard zou kunnen worden is nog onbekend.

Sense of urgency

Voor 2 Natura2000-gebieden in de provincie Groningen is vastgesteld dat er sprake is van een *sense of urgency*: binnen 10 jaar, gerekend vanaf 2005 moeten maatregelen genomen worden om onherstelbare schade te voorkomen. Het gaat hier om de gebieden Drentsche Aa en Noordzeekustzone. Rijkswaterstaat heeft het voortouw voor het beheerplan van de Noordzeekustzone. De Rekenkamer

stelt vast dat in het concept-beheerplan van de Drentsche Aa nog niet duidelijk is aangegeven welke maatregelen worden uitgevoerd om de *sense of urgency* op te heffen en of de *sense of urgency* naar verwachting in 2015 zal zijn opgeheven (zie intermezzo 4.4). Zoals eerder aangegeven merkt de Rekenkamer op dat het feit dat in de beheerplannen vaak niet is aangegeven of en wanneer de *sense of urgency* kan worden opgeheven niet impliceert dat er geen maatregelen genomen worden om dit te bewerkstelligen.

Intermezzo 4.4 Sense of urgency: Drentsche Aa

In het concept-beheerplan van het Drentsche Aa-gebied van 15 januari 2013 is aangegeven dat voor 3 habitattypen die nu in grotendeels matige staat van instandhouding aanwezig zijn, maar waarvan de potentiële bijdrage van het gebied aan de landelijke doelstelling voor die typen groot is. De sense of urgency voor deze drie habitattypen heeft betrekking op de waterhuishouding. Dit betekent dat voor het op orde krijgen van de ecologische vereisten de waterhuishouding verbeterd dient te worden. Verdroging is één van de belangrijkste knelpunten. In de eerste beheerplanperiode dienen concrete maatregelen te worden genomen om de watercondities op orde te brengen. Deze maatregelen zijn nog niet verder geconcretiseerd. Ook is niet aangegeven of de sense of urgency in 2015 naar verwachting zal zijn opgeheven.

4.5

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 ontwikkelingen in de Natura2000-gebieden. PS van Groningen zijn incidenteel geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het natuurbeleid in de Natura2000-gebieden.

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 Natura2000-gebieden 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.⁷⁴ 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 monitoringsystemen

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

- het monitoringsysteem dat gerelateerd is aan het Subsiestelsel 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 organisaties.⁷⁵ Het gaat om het langjarig en steekproefsgewijs monitoren van een groot aantal dier- en plantensoorten met als doel om inzicht te krijgen in de biodiversiteit, maar ook in het vóórkomen van beschermde plant- 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

⁷⁴ AgentschapNL, *Monitoringsplan Programmatische Aanpak Stikstof- op hoofdlijnen*, definitief concept versie 2 april 2012.

⁷⁵ 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.

efficiënte wijze van monitoring te zorgen, stelt de Rekenkamer vast dat dit programma eind 2013 nog niet beschikbaar was.

PS van Groningen ontvangen geen periodieke rapportages over de voortgang van de uitvoering van het beleid in de Natura2000-gebieden. Wel zijn zij geïnformeerd over de Natura2000-gebieden wanneer zich bijzondere omstandigheden voordeden, zoals de vergunningverlening rond de energiecentrale RWE, ontwikkelingen rond de PAS en statenvragen over het vervallen van de complementaire Natura2000-doelen.

4.6

Deelconclusie

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 7 Groningse Natura2000-gebieden een definitief aanwijzingsbesluit was genomen, maar dat bij 5 gebieden de termijn van 6 jaar is overschreden. De beheerplannen voor deze gebieden bevonden zich in oktober 2013 nog in de conceptfase. Bij 2 gebieden (Waddenzee en Noordzeekustzone) was de termijn van 3 jaar inmiddels overschreden.

De Rekenkamer concludeert 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, zoals het Drentsche Aa-gebied. In deze gebieden dienen vóór 2015 maatregelen genomen te worden om onherstelbare schade te voorkomen. De Rekenkamer merkt op dat in de concept-beheerplannen niet of onvoldoende was aangegeven of er inmiddels 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 terug te brengen. 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 investeringen en structurele beheerkosten. 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.

De Rekenkamer constateert dat naast verscheidene bestaande monitoringprogramma'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 Controlcyclus, 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.

5

**Vergelijking Noordelijke
provincies**

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 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.⁷⁶

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

⁷⁶ Ministerie van EZ, Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland, Den Haag september 2013.

eind 2013 nog niet over een eigen beleidsnota natuur, maar is voornemens om hier in 2014 invulling aan te geven.

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 moest nog plaatsvinden. 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.

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

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 20 jaar 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 1991-2011 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.

	Groningen		Fryslân		Drenthe	
	1991-2011	2012-2021	1991-2011	2012-2027	1991-2011	2012-2027
Verworven / nog te verwerven (ha/jr)	370	241	541	179	515	213
Ingericht / nog in te richten (ha/jr)	165	767	343	461	110	807

Uitvoering ontwikkelopgave

De Rekenkamer heeft nagegaan wat de stand van zaken is ten aanzien van 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 aan 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.

	Groningen	Fryslân	Drenthe
Nieuw uitvoeringsprogramma	ja	eindconcept	nee
Reorganisatie Dienst Landelijk Gebied	shared service	overname medewerkers	shared service
Inzet Instrument onteigenen	ja (10% norm)	bij hoge uitzondering	nee
Doorstart doorleveren/verkopen BBL-gronden	nee	nee	nee
Nog door te leveren/verkopen BBL-gronden	500	2.326	?
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 was 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. Afsproken is dat het Rijk via de rapportages aan PS op de hoogte blijft van de vorderingen. 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 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 waar een vergunningplicht voor 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.⁷⁷ 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 Drenthe zijn dat er ruim 300 en in Groningen slechts een paar.

⁷⁷ Voor Vogelrichtlijngebieden geldt veelal nog een eerdere datum.

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.

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

Zoals hiervoor opgemerkt hadden vanaf 7 december 2004 alle veebedrijven nabij een stikstofgevoelig Natura2000-gebied een NBwet-vergunning moeten aanvragen om te mogen uitbreiden.⁷⁸ 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 bijvoorbeeld 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

⁷⁸ 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 beheerplanperioden daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Tabel 5.5 Aangegeven is het aantal Natura2000-gebieden waarvoor de 3 Noordelijke provincies (PAS/Natura2000)-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.

	Groningen	Fryslân	Drenthe
Aantal PAS-gebieden	4	9	11
Kostenraming PAS/Natura2000-herstelmaatregelen (€ x mln)	10,5	16,8	45,9
Toebedeelde rijksmiddelen (€ x mln)	11,6	19,3	47,0
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).

	Groningen		Fryslân		Drenthe	
Regulier natuurbeheer	3,83	(42%)	6,73	(27%)	8,85	(46%)
PAS-herstelmaatregelen	1,93	(21%)	3,22	(13%)	7,83	(41%)
Hydrologische maatregelen	0,05	(1%)	0,43	(2%)	0,94	(5%)
Faunabeheer	0,69	(8%)	7,17	(29%)	0,42	(2%)
Agrarisch natuurbeheer	2,63	(29%)	7,00	(29%)	1,29	(6%)
Totaal	9,13		24,55		19,33	

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. 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 heeft een *sense of urgency*.

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 Fochterloerveen zowel wordt meegerekend bij Fryslân als Drenthe is er sprake van dubbel-tellingen, 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.

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

Onlangs ontvingen wij uw rapport *Decentralisatie van Natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet*. U stelt ons in de gelegenheid op dit rapport te reageren. De decentralisatie van het natuurbeleid van rijk naar provincies is een feit. Natuur is nu een kerntaak van ons. Wij zien het natuurbeleid in nauwe samenhang met landbouw, water(veiligheid) en recreatie & toerisme. Met onze integrale benadering combineren wij landbouwdoelen en doelen van waterveiligheid en waterkwaliteit en beleid recreatie & toerisme.

Het decentralisatieproces is een grote operatie, die nog maar net achter de rug is. Op onderdelen zijn we nog bezig met uitwerkingen. Zo is bijvoorbeeld de decentralisatie van de Dienst Landelijk Gebied nog niet voltooid en vraagt de monitoring van het beleid nog de nodige landelijke afstemming. Wij plaatsen uw adviezen in deze context.

Uit uw berekeningen blijkt een beperkt financieel tekort voor de realisering van de Ecologische Hoofdstructuur. U raamt de kosten op €162 min. Daar staat ca. €156 min. aan budget tegenover. Wij zien hierin vooralsnog geen aanleiding voor bijstellingen, maar wel om de vinger goed aan de pols te houden.

Wij hebben kennis genomen van uw rapport. Uw adviezen zijn waardevol en wij zullen daar ons voordeel ermee doen. Een deel ervan hebben we reeds opgepakt. Andere zien wij als een aanmoediging om in de goede richting verder te gaan. Hieronder gaan wij uw aanbevelingen één voor één bij langs. Wij willen u danken voor uw constructieve aanbevelingen en het prettige contact met onze medewerkers.

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. Overweeg nogmaals of afronding van de EHS in 2021 realistisch is. De ervaring leert namelijk dat het verwerven en inrichten van de laatste gronden relatief veel energie en tijd kost.

Reactie

U stelt vast dat er mogelijk een financieel tekort is voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). U raamt de kosten op €162 min. Daar staat circa €156 min aan budget tegenover. Voorts geeft u aan dat met name op het punt van de verwerving van gronden, wij ambitieus zijn. Wij zijn van oordeel dat het geraamde tekort voor de financiering vooralsnog geen reden tot zorg geeft. Op het totaal van de opgave en gezien de onzekerheidsmarges die er zijn, vinden wij het geraamde tekort alleszins acceptabel. Bij de bepaling van de landelijke verdeelsleutels is er

onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld verwerven, inrichten en beheren. Alle gedecentraliseerde rijksmiddelen voor natuur worden echter zonder schotten naar de provincie overgeheveld. Wij kunnen dus schuiven tussen deze budgetten. Het totaal benodigde budget voor de nieuwe taken is moeilijk exact te bepalen. Wij kunnen zowel de kostenkant als de dekkingskant tot op zekere hoogte beïnvloeden. Zo zullen we in de komende jaren bekijken of we de kosten kunnen beperken en inkomsten uit diverse bronnen kunnen vergroten. Wij hebben veel ervaring met het vinden van aanvullende financieringsbronnen. Zo hebben we in het recente verleden veel aanvullende middelen gevonden uit Europese bronnen, gecombineerd uitvoeren met waterschappen en subsidies uit het Waddenfonds. De kosten zullen wij proberen te beperken, bijvoorbeeld door in het agrarisch natuurbeheer te werken met collectieven in plaats van met individuele aanvragen.

Wij delen uw opvatting dat we een forse ambitie hebben op het vlak van de verwerving van gronden. Wij zetten in op realisering van de EHS in 2021. We zijn ons er van bewust dat andere provincies meer tijd nemen. Wij hebben echter in overleg met onze maatschappelijke partners gekozen voor een hoger tempo. Vrijwilligheid bij de verwerving voor natuur is steeds het uitgangspunt. Daaraan houden wij vast. Dat betekent dat we mede afhankelijk zijn van de markt. We zien nog mogelijkheden om een versnelling door te voeren door aanvullend instrumentarium. Een volgende college kan echter voor de keuze komen te staan om bijstellingen te plegen. In principe kan dat door (een mix van) meer tijd te nemen, de ambities bij te stellen of door het instrumentarium verder te versterken. Wij delen uw zorg over de uitvoeringsorganisatie. De decentralisatie van de Dienst Landelijk Gebied is onderdeel van een landelijk traject. Wij hechten er aan zo snel mogelijk de decentralisatie af te kunnen ronden. Daarbij zijn we er van bewust dat het voor de medewerkers van de Dienst uitermate belangrijk is zo snel mogelijk duidelijkheid te hebben over de toekomst. Dat is in ieders belang. Wij zullen het PLG2 in 2016 evalueren en zullen dan opnieuw tegen het licht houden of onze ramingen en plannen nog actueel zijn. Dan zullen wij opnieuw bekijken of we meer tijd moeten nemen voor onze ambities.

AANBEVELING 2

Heroverweeg 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 wijzigingen in de provinciale EHS-begrenzing snel moeten doorwerken in de bestemmingsplannen. De huidige werkwijze brengt voorts met zich 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.

Reactie

Uw aanbeveling over de snelheid waarmee in bestemmingsplannen de EHS-begrenzing doorwerkt, zullen wij betrekken bij het traject van de Omgevingsvisie. Dit traject hebben wij recent in gang gezet. Uw aanbeveling over de herken-

baarheid door het toevoegen van de bestemmingen EHS en Natura-2000 vatten wij op als een suggestie om voor meer duidelijkheid te zorgen over de bekendheid van het beschermingsregime van de Natuurbeschermingswet. Wij zullen nader bekijken op welke wijze dat het meest effectief kan. We zullen onze provinciale website op dit punt zo helder mogelijk maken.

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.

Reactie

Wij werken nauw samen met rijk en provincies om zo snel mogelijk een werkend PAS te hebben. Het gevoel van urgentie is niet alleen bij ons, maar ook landelijk sterk aanwezig. Met de PAS hopen wij een oplossing te vinden voor het probleem dat ontstaat door uitstoot van stikstof en de nadelige gevolgen daarvan voor natuurgebieden. We zijn gehouden aan Europese afspraken en wetgeving dat stikstofgevoelige Natura2000-gebieden moeten worden beschermd. Europees is afgesproken dat we een dalende lijn realiseren in de stikstofdepositie, zodat de betreffende Natura 2000 gebieden niet verder achteruitgaan. Anderzijds willen we ruimte voor economische ontwikkelingen bieden. In het kader van de Natuurbeschermingswet willen we ruimte om vergunningen af te kunnen geven, zodanig dat wij kunnen voldoen aan de Europese wettelijke vereisten en de natuur zich in de goede richting kan ontwikkelen. Het Rijk en de gezamenlijke provincies werken aan een landelijk model waarin stikstofbronnen in kaart zijn gebracht. Alle Natura 2000 gebieden die stikstofgevoelig zijn, zijn per gebied geanalyseerd. Bij deze analyses zijn de nieuwste wetenschappelijke inzichten verwerkt over de werking van stikstof op verschillende typen natuur. Deze gebiedsanalyses worden onderdeel van de PAS. De gebiedsanalyses zijn - juist vanwege dat gevoel van urgentie - in de afgelopen maanden inmiddels vrijwel allemaal gereed gemaakt. Ook in Groningen is dit gereed. We gaan er van uit dat er de komende maanden meer helderheid komt over de vraag of de PAS de oplossing gaat bieden die we zoeken. Wij spannen ons in het landelijke traject er zeer voor in deze duidelijkheid zo snel mogelijk te verkrijgen, zodat ook ondernemers weten waar ze aan toe zijn.

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.

Reactie

In onze provincie liggen drie gebieden waarvoor een *sense of urgency* was aangegeven: Lieftingsbroek, Zuidlaardermeer en het Drentse Aa-gebied. In het eerste gebied zijn de benodigde maatregelen reeds uitgevoerd. In het tweede gebied zijn deze in gang gezet. Voor het Drentse Aa gebied verwijzen we naar de provincie Drenthe, die hier het voortouw heeft.

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 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 en ontstaat er een beter overzicht van eenmalige investeringen en structurele beheerkosten.

Reactie

Wij nemen uw advies over.

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 Natura-2000 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 begrote middelen, de geleverde prestaties en het doelbereik.

Reactie

Wij zijn bezig met de uitwerking van de landelijke monitoringsafspraken. Het vraagt enige tijd om deze afspraken op elkaar af te stemmen, zodanig dat niet alleen onze Staten, maar ook de Tweede Kamer zich goed bediend kan voelen. In principe rapporteren we zoveel mogelijk in het kader van de reguliere planning- en control cyclus. Een uitzondering daarop is onze *Toestand van natuur en landschap*, die elke vier jaar separaat verschijnt. Wij zullen deze voortaan elke twee jaar uitbrengen, waarbij één keer per vier jaar een lichtere variant en eens per vier jaar een meer gedegen variant. Wij verwachten hiermee recht te doen aan de toenemende informatiebehoefte over voortgang en effecten van ons beleid.

6.2

Nawoord Noordelijke Rekenkamer

Het stemt de Rekenkamer tevreden dat het provinciebestuur de aanbevelingen beschouwt als waardevol. Verder is de Rekenkamer 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>Afkortingen 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 Groningen</i>

Bijlage 1 Afkortingen en begrippen

Aanwijzingsbesluit	Besluit waarin een Natura2000-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 Natura2000-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 Natura2000-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 Natura2000-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)⁷⁹. 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 De12landschappen 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 Drenthe⁸⁰. De Stichting beheert per 01-01-2013 ruim 8.200 hectare natuurgebied⁸¹, 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.

⁷⁹ 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).

⁸⁰ Per 01 januari 2013 heeft de Stichting Het Drents Landschap 8.331 ha in bezit en beheer.

⁸¹ 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 hectare⁸² 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 FRYSKE GEA

It Fryske Gea is een provinciale vereniging voor natuurbescherming in Fryslân, opgericht in 1930. It Fryske Gea is één 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.⁸³

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),

⁸² Jaarverslag De12Landschappen 2012, vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen d.d. 27 maart 2013, pagina 40.

⁸³ Jaarverslag De12Landschappen 2012, vastgesteld door het bestuur van De12Landschappen d.d. 27 maart 2013, pagina 40.

Drents Particulier Grondbezit (DPG) en Het Friesch Grondbezit (HFG).⁸⁴ 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.

⁸⁴ 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, *Voor behoud van beheerste grondverwerving 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 2, *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 Natura2000*, 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.
- IPO, DLG en Dienst Regelingen, *Natuurmeting op Kaart. Peildatum 1 januari 2013*, Den Haag oktober 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 GRONINGEN

- LTO Noord, Natuur en Milieufederatie Groningen, Natuurmonumenten, het Groninger Landschap, Staatsbosbeheer en Boeren Natuur Groningen, *Groenmanifest Groningen: landbouw en natuur samen sterker*, Groningen 13 juli 2011.
- Provincie Groningen, Provinciaal Omgevingsplan 2009–2013, Groningen 17 juni 2009.
- Provincie Groningen, Omgevingsverordening Provincie Groningen, versie 9 maart 2011.
- Provincie Groningen, *De toestand van natuur en landschap 2010 in de provincie Groningen*, Groningen mei 2011.
- Provincie Groningen, Beleidsnota Natuur 2013–2012: Groen van Wad tot Westervolde, vastgesteld door PS op 3 juli 2013.
- Provincie Groningen, *Leven in het Landelijk Gebied: Programma Landelijk Gebied Groningen 2013–2016*.
- Provincie Groningen, Natuurbeheerplan 2014, vastgesteld door GS op 24 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.⁸⁵ 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 Groningen 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

7. Wat is de stand van zaken ten aanzien van de herijking van de EHS in de provincie Groningen?
8. 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)?
9. Blijkt uit de ontwikkelopgave voor de herijkte EHS dat prioriteit is gelegd bij het realiseren van de Natura2000- en KRW-doelen?
10. Zijn in de provincie Groningen voldoende gronden volgens het grond-voorgrond beschikbaar om de financiering van de resterende ontwikkelopgave te dekken?
11. Heeft de provincie zicht op de financiële middelen die voor de ontwikkelopgave beschikbaar zijn?

⁸⁵ Het Natuurakkoord betreft het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' van 20 september 2011, 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.

Beheeropgave en PAS

1. Heeft de provincie zicht op de omvang van de PAS-herstelmaatregelen voor de Groningse stikstofgevoelige Natura2000-gebieden en de kosten hiervan?
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?
4. 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 Natura2000-gebieden (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 DEKKING 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.⁸⁶

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.⁸⁷ 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 bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beheerplan dient uiterlijk binnen drie jaar na het aanwijzingsbesluit te zijn vastgesteld.⁸⁸ 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.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ Ministerie Economische Zaken, Natuurbeschermingswet 1998, tekst 25 mei 2013, artikel 19a, lid 1.

⁸⁸ 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 1998.⁸⁹ 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 inwerking treedt. Als referentie geldt hierbij de inwerkingtreding van de Chw in maart 2010.⁹⁰ 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,

⁸⁹ Ministerie Algemene Zaken, Crisis- en herstelwet, Den Haag 18 maart 2010, artikel 3.8 (Wijziging NBwet 1998).

⁹⁰ 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.⁹¹ 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 Rijkstaken, 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 financiële middelen meer beschikbaar stellen. Financiering van de resterende ontwikkel-

⁹¹ Het Natuurakkoord betreft het 'Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' van 20 september 2011, 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.

opgave 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 6).

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.⁹² 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.

⁹² 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 Natura2000-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 tijdspad 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.⁹³

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 icoonprojecten. 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.⁹⁴

⁹³ Kabinet-Rutte II, *Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA*, Den Haag 29 oktober 2012.

⁹⁴ 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.⁹⁵

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 Subsiestelsel 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
Groningen	3.015	165	420	3.600
Fryslân	5.395	748	5.607	11.705
Drenthe	7.969	2.080	201	10.250
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

⁹⁵ 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.

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.⁹⁶ 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. De verdeling is gebaseerd op de provinciale opgaven voor het nakomen van de internationale verplichtingen.

⁹⁶ 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.

- 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 Faunafond en de uitvoering van de nieuwe Natuurwet. De bedragen in de tabel betreffen een veelvoud van € 1.000,-.

	Groningen	Fryslân	Drenthe	Alle provincies
Ontwikkelopgave	6.753	8.453	13.699	103.000
PAS-maatregelen	1.760	2.468	5.753	38.000
Agrarisch natuurbeheer	2.634	6.996	1.294	30.000
Overig beheer	822	1.325	882	13.000
Monitoring	180	743	697	6.000
Faunafonds	272	1.568	217	6.000
Natuurwet	261	516	270	4.000
Totaal	12.700	22.050	22.800	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.⁹⁷ 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 gezamenlijk € 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

⁹⁷ 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.

(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
Groningen	70	842	182	1.024
Fryslân	682	19.728	1.824	21.552
Drenthe	0	0	-	-
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 2.4). 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.⁹⁸ 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.

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
Groningen	2,5	24
Fryslân	2,85	28
Drenthe	5,3	52
Alle provincies	41,0	400

⁹⁸ Ministerie van Economische Zaken, brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer met als onderwerp 'Dienst Landelijk Gebied', Den Haag 11 oktober 2013.

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.⁹⁹ 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 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.

⁹⁹ Ministerie van Economische Zaken en provincies, *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Den Haag, 18 september 2013.

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:

- 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);
- 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;
- het inzetten van BBL-nieuw gronden, maximaal 10.900 ha blijft ongewijzigd;
- 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 2.¹⁰⁰

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

¹⁰⁰ 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 102 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 Groningen

De Rekenkamer heeft 4 Natura2000-gebieden in de provincie Groningen nader onderzocht. In deze bijlage zijn de projectstudies opgenomen die de Rekenkamer van deze gebieden heeft opgesteld.

PROJECTSTUDIE DRENTSCHE AA

BASISGEGEVENS

Naam (code)	Drentse Aa (NL9801009)
Status	Habitatrichtlijngebied
Landschapstype	Beekdalen
Beheerders	Staatsbosbeheer, Defensie, Het Drents Landschap
Oppervlakte	3.966 ha
Gemeente(n)	Anloo, Assen, Eelde, Gasselte, Gieten, Haren, Rolde, Vries, Zuid-Laren
Provincie(s)	Drenthe en Groningen

Het stroomdal van de Drentsche Aa ligt hoofdzakelijk in de provincie Drenthe en voor een klein deel in de provincie Groningen. Voor het grootste deel is het gebied bij Staatsbosbeheer in beheer. Ook Defensie en het Drents Landschap beheren delen. Het gebied bestaat uit oud Drents cultuurlandschap met madelanden (graslanden), bosjes, houtwallen, essen (akkers), heide, jeneverbesstruwelen, esdorpen, hunebedden en landgoederen. Door het gebied lopen een groot aantal beken en beekjes.

Aanwijzingsbesluit

Het betreft een Habitatrichtlijngebied. Voorlopige aanwijzing heeft plaatsgevonden op 23 september 2009. Het gebied is op 16 juli 2013 door de minister van EZ definitief aangewezen als Natura2000-gebied. Het aantal verschillende habitattypen en – soorten waarvoor in het definitieve besluit een instandhoudingsdoelstelling is opgenomen is aanzienlijk. Het gaat om 18 habitat(sub)typen en 5 –soorten: *Stuifzandheiden met struikhei*, *Binnenlandse kraaiheibegroeiingen*, *Zure vennen*, *Beken en rivieren met waterplanten*, *Vochtige heiden*, *Droge heiden*, *Jeneverbesstruwelen*, **Heischrale graslanden*, *Blauwgraslanden*, *Ruigten en zomen*, **Actieve hoogvenen*, *Overgangs- en trilvenen* (trilvenen en veenmosrietlanden), *Pioniervegetaties met snavelbiezen*, *Eiken-haagbeukenbossen* (hogere zandgronden), *Oude eikenbossen*, **Hoogveenbossen*, **Vochtige alluviale bossen* (beekbegeleidende bossen), *Rivierprik*, *Grote modderkruiper*, *Kleine modderkruiper*, *Rivierdonderpad*, *Kamsalamander*. De habitattypen die met een * zijn aangeduid, zijn prioritaire typen.

Beheerplanproces

In oktober 2011 is gestart met het opstellen van een plan van aanpak dat moet leiden tot een definitief Natura2000-beheerplan.¹⁰¹ Het beheerplan wordt opgesteld door een werkgroep bestaande uit medewerkers van DLG en SBB. Daarnaast is een gebiedsgroep ingesteld om ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden kennis kunnen nemen van de inhoud van het beheerplan en mee kunnen denken over de uit te voeren maatregelen en de haalbaarheid hiervan. Het proces om te komen tot een definitief beheerplan is meerdere malen stilgelegd en daardoor sterk vertraagd. In oktober 2013 was nog geen volledig eindconcept beschikbaar.

Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging

In beschikbare concepten van hoofdstukken van het beheerplan was nog niet aangegeven hoeveel ha grond nog moet worden verworven of van functie gewijzigd.

Doelstellingen

Voor verreweg de meeste habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen, is het doel om de bestaande oppervlakte uit te breiden en/of de kwaliteit te verbeteren. Voor de Rivierprik en de Kamsalamander is het doel om de populatie uit te breiden.

Voor het Drentsche Aa-gebied zijn zeven kernopgaven geformuleerd. De belangrijkste zijn: herstel van natuurlijke waterstromen en -standen, herstel van gradiënten en mozaïeken, herstel van beeklopen, herstel van kwaliteit en uitbreiding areaal van kalkmoerassen en trilvenen, ontwikkelen van kleinschalige mozaïeken in de beekdalflanken, herstel van de kwaliteit en vergroting van het areaal Vochtige alluviale bossen, behoud van het leefgebied van de Zeggekorfslak, kwaliteitsverbetering en vergroting oppervlakte Vochtige heiden en pioniervegetaties met Snavelbiezen en *Actieve hoogvenen* (heideveentjes), vergroting van het areaal *Stuifzandheiden met struikhei*, binnenlandse Kraaiheibegroeiingen, Droge heiden en zandverstuivingen én verbeteren van de kwaliteit en behoud van het areaal Oude eikenbossen en verbeteren van de kwaliteit. Voor het Drentsche Aa gebied zijn 3 beheeropgaven als sense of urgency benoemd. De doelstelling om het beekdal volledig te herstellen is zeer ambitieus.¹⁰²

Stikstofgevoeligheid

Het Drentsche Aa-gebied heeft te maken met een stikstofdepositie die hoger is dan vanuit natuuroogpunt wenselijk is. Er is in 2010 een voorlopige analyse uitgevoerd, waaruit bleek dat 12 van de 17 aangewezen (sub)habitattypen een negatief effect ondervinden van een te hoge depositie. Op sommige plekken was sprake van een sterke overbelasting. De voornaamste bronnen van de stikstofdepositie zijn de landbouw, de achtergronddepositie en het buitenland. Er zijn geen puntbronnen aan te wijzen die individueel een significant negatieve invloed hebben op enig habitattype ergens binnen de begrenzing. De verwachting is dat de beschikbare ontwikkelruimte voor economische activiteiten voor de periode 2010-2030 voldoende is om in de ontwikkelbehoefte voor het hele gebied te voorzien.

Maatregelen

Maatregelen die in het kader van de PAS zullen worden uitgevoerd zijn: waterhuishoudkundige maatregelen, mitigerende maatregelen als plaggen, maaien en druk-

¹⁰¹ Dienst Landelijk Gebied, *Plan van Aanpak Natura 2000 Beheerplan*, conceptversie 0.3.

¹⁰² Interview met projectleider, 12 september 2013.

begrazing. Men verwacht dat met name het op orde brengen van de hydrologie veel structurele winst oplevert.

Beheermaatregelen zoals maaien, plaggen, bekalken en bos kappen een meer tijdelijk en daarmee minder duurzaam karakter. In het beheerplan wordt opgemerkt dat zulke maatregelen ten dele deel uitmaken van het reguliere beheer. Hier gaat het echter om een extra benodigde intensivering daarvan. Dat wil zeggen dat de effectiviteit van het reguliere beheer niet volstaat en deze aanvullende ingrepen worden gedaan om in samenhang daarmee wel tot effectief herstel en/of uitbreiding te komen.

De maatregelen in dit gebied hebben verder betrekking op onderzoek, monitoring, omvormen polders/landbouw enclaves, beekpeil verhogen, bedding verondiepen, kades verwijderen, sloten en greppels dempen, onderleiders aanleggen, bos omvormen, bekalken, plaggen, maaien, chopperen, bos kappen. De maatregelen zijn nog niet verder uitgewerkt.

In het voorliggende concept was geen beschrijving opgenomen van de maatregelen die nodig zijn om de sense of urgency op te heffen.

Kosten

De Rekenkamer beschikte tijdens haar projectstudie over een separate tabel met de titel 'relevante aspecten voor bestuurlijke afweging in fase 4 over haalbaar en betaalbaarheid', met daarin een geraamde omvang van de jaarlijkse kosten per beheerplanperiode. De totale kosten per jaar zijn geschat op € 9 miljoen, dus € 54 miljoen voor de eerste beheerplanperiode. De geraamde kosten voor alle PAS-maatregelen die in mei 2013 zijn ingediend bij het ministerie van EZ komen uit op € 25,5 miljoen.

Regulier beheer

In het voorliggende concept was geen beschrijving opgenomen van het reguliere beheer en de kosten van dit beheer.

PROJECTSTUDIE LAUWERSMEER

BASISGEGEVENS

Naam (code)	Lauwersmeer (NL9802012)
Status	Vogelrichtlijngebied
Landschapstype	Meren en Moerassen
Beheerders	Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Defensie, Rijkswaterstaat en particulieren
Oppervlakte	5.750 ha/7.500 ha (incl. open water)
Gemeente(n)	De Marne, Dongeradeel, Kollumerland c.a., Zuidhorn
Provincie(s)	Groningen, Fryslân

Het Lauwersmeer is een groot zoetwatermeer. Het landschap is weids, met extensief begraasde graslanden, uitgestrekte rietvelden en langs de randen struwelen en (aangeplante) bossen. Ook komen in het gebied duinvalleibegroeiingen voor. In grote delen van het Lauwersmeer bestaat het beheer uit integrale begrazing door runderen en paarden. Het gebied ligt in de provincies Fryslân en Groningen en is verdeeld over 4 gemeenten. Het grootste deel van het gebied is in beheer bij Staatsbosbeheer. In het gebied zijn 2 particulieren die de kwelders aan de Zuidwestkant bezitten. Het gaat in totaal om 20 ha. Het Ballastplaatbos valt buiten het gebied.

Aanwijzingsbesluit

In 2000 is het gebied definitief aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Het grootste deel van het Vogelrichtlijngebied was in 1994 al aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument. Het ontwerp-aanwijzingsbesluit als Natura2000-gebied dateert van september 2009. Het gebied is op 30 december 2010 definitief aangewezen als Natura2000-gebied. In het definitieve besluit is het gebied aangewezen voor de volgende vogelsoorten: Roerdomp, Lepelaar, Kleine zwaan, Wilde zwaan, Dwerggans, Brandgans, Nonnetje, Zeearend, Bruine kiekendief, Grauwe kiekendief, Porseleinhoen, Kluut, Goudplevier, Kempiaan, Reuzenster, Noordse stern, Velduil en Blauwborst. Daarnaast is het gebied aangewezen voor de Fuut, Aalscholver, Kolgans, Grauwe gans, Bergeend, Smient, Krakeend, Wintertaling, Wilde eend, Pijlstaart, Slobeend, Tafeleend, Kuifeend, Brilduiker, Meerkoet, Bontbekplevier, Grutto, Wulp, Zwarte ruiter, Paapje, Snor, en Rietzanger.

Beheerplanproces

De oorspronkelijke planning was om het beheerplanproces in januari 2011 te starten¹⁰³, maar de feitelijke start heeft plaatsgevonden in november 2012. De planning van het beheerplan werd bepaald vanuit het ministerie en DLG. Er was te weinig mankracht voor het schrijven van de beheerplannen en in overleg met het ministerie is het daarom naar achter geschoven. Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proces dat moet leiden tot een beheerplan voor het Lauwersmeer.¹⁰⁴ Er zijn een projectgroep,

¹⁰³ Dienst Landelijk Gebied, Notitie ten behoeve van het Overlegorgaan Lauwersmeer, agendapunt 4. Natura2000, 9 december 2010.

¹⁰⁴ Dienst Landelijke Gebied., *Plan van Aanpak Beheerplan Natura2000 Lauwersmeer*, versie 1.2, november 2012.

een stuurgroep en een klankbordgroep in het leven geroepen. Volgens planning had het eindconcept beheerplan eind juni gereed moeten zijn, maar dat is niet gelukt.

Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging

Het is niet de bedoeling om nog gronden te verwerven.¹⁰⁵

Doelstellingen

Voor alle vogelsoorten geldt behoud van de populatieomvang en kwaliteit van het leefgebied met uitzondering van de Kemphaan. Voor deze soort is het doel om de populatie uit te breiden en de kwaliteit van het leefgebied te verbeteren.

De kernopgave voor het landschapstype Meren en Moerassen is als volgt beschreven: Behoud en herstel van samenhang tussen slaappleatsen en foerageergebieden in het bijzonder voor grasetende watervogels en meervleermuizen (de belangrijkste kraamkamerfunctie en slaapfunctie van de meervleermuis ligt vooral in gebouwen buiten de Natura2000-gebieden). Voor afgesloten zeearmen en randmeren behoud van de specifieke betekenis van de verschillende onderdelen voor habitattypen en vogels. Herstel van mozaïek van verlandingsstadia van open water tot moerasbos en herstel van gradiënt watertypen (inclusief brak) met name in het deellandschappen Laagveen.

Voor het gebied geldt geen *sense of urgency*. Anders gezegd, er hoeven op korte termijn geen maatregelen te worden genomen om onherstelbare schade te voorkomen.

Maatregelen

In het concept-beheerplan van april 2013 is nog geen overzicht opgenomen van te nemen instandhoudingsmaatregelen en kosten hiervan. In hoofdstuk 6 van het conceptbeheerplan worden wel maatregelen genoemd die in dit gebied zullen worden uitgevoerd op grond van de Kaderrichtlijn Water, de Nota Ruimte, de Planologische Kernbeslissing Derde Nota Waddenzee, het Nationaal Waterplan, de Defensie Duurzaamheidsnota 2009, de Watervisie Lauwersmeer, het Beheer en Inrichtingsplan Nationaal Park Lauwersmeer. Ook zijn er maatregelen geformuleerd in de Beheernotitie Bantpolder 2012–2018 die is opgesteld door Natuurmonumenten. Alle genoemde maatregelen sluiten aan bij de Natura2000-doelen.

Het waterpeilbeheer in het Lauwersmeergebied is al decennia een punt van discussie tussen de partijen die bij dit gebied betrokken zijn. Inmiddels is er consensus dat het Lauwersmeergebied niet zonder fluctuerend waterpeil kan. De discussie is alleen over de wijze waarop. Een ander belangrijk discussiepunt voor betreft het plaatsen van een gemaal. Er is nu geen eigen gemaal voor het gebied en op korte termijn komt dat er ook niet. Samen met de waterschappen is men nu aan het onderzoeken wat er qua fluctuatie mogelijk is zonder gemaal. Er komt een onderzoeksvraag in het beheerplan. Tot nog toe was nog nooit onderzocht wat binnen de huidige marges mogelijk is.

Kosten

De Rekenkamer beschikte tijdens de projectstudie over een kostencalculatie Natura2000-maatregelen Lauwersmeer van 7 mei 2013. De Rekenkamer neemt aan dat deze deel zal uitmaken van het uiteindelijke beheerplan. De geschatte omvang van de totale kosten van maatregelen in de eerste beheerplanperiode

¹⁰⁵ Interview met (voormalige) beheerder en Staatsbosbeheer, 29 augustus 2013.

bedraagt € 1.650.000,-. Het betreft maatregelen op het gebied van monitoring en onderzoek, hydrologische maatregelen, effectgerichte maatregelen en overige omvangrijke maatregelen.

Regulier beheer

De reguliere beheerkosten zijn niet vermeld in het concept beheerplan. Naar verwachting zal een adequater peilbeheer ertoe bijdragen dat de kosten van beheer-maatregelen zullen afnemen.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Interview met (voormalige) beheerder en Staatsbosbeheer, 29 augustus 2013.

PROJECTSTUDIE LIEFTINGHSBROEK

BASISGEGEVENS

Naam (code)	NL2003028
Status	Habitatrichtlijngebied
Landschapstype	Hogere zandgronden
Beheerders	Natuurmonumenten, particulieren
Oppervlakte	20 ha
Gemeente(n)	Vlagtwedde
Provincie(s)	Groningen

Het Lieftingsbroek is een klein loofbos met een oude kern in het dal van de Ruiten Aa.

Aanwijzingsbesluit

Het gebied is Habitatrichtlijngebied. Het aanwijzingsbesluit Natura2000-gebied dateert van 4 juni 2013. Het gebied is aangewezen voor de volgende natuurlijke habitattypen: *Grasland met Molinia op kalkhoudende, venige, of lemige kleibodem (Molinion caeruleae)* (Blauwgrasland), *Atlantische zuurminnende beukenbossen met Ilex en soms ook Taxus in de ondergroei (Quercion robori-petraeae of Ilici-Fagenion)*, *Sub-Atlantische en midden-Europese wintereikenbossen of eiken-haagbeukbossen behorend tot het Carpinion betuli en Bossen op alluviale grond met Alnus glutinosa en Fraxinus excelsior (Alno-Padion, Alnion incanae, Salicion albae)*. De laatste is een prioritair habitatype.

Beheerplanproces

Het beheerplan bevond zich in oktober 2013 nog in de concept-fase. De Rekenkamer heeft haar projectstudie gebaseerd op een concept-beheerplan van 22 augustus 2009. Voor het opstellen van het beheerplan Lieftingsbroek heeft de provincie begin 2009 een projectgroep ingesteld. GS van Groningen hebben het projectplan op 31 augustus 2009 vastgesteld.

Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging

In het concept-beheerplan is niet aangegeven of er binnen de begrenzingen van het gebied nog gronden moeten worden aangekocht of ingericht.

Doelstellingen

In het definitieve aanwijzingsbesluit is voor het type *Blauwgraslanden* als doel opgenomen: behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit. Voor Eiken-haagbeukenbossen is een verbeteropgave van toepassing omdat de kwaliteit door verdroging achteruit is gegaan. In het gebied komt circa 0,3 ha Blauwgrasland voor. Voor dit type geldt een behouddoelstelling, dus uitbreiding in oppervlakte is niet vereist. In het gebied komt circa 13 ha Beuken-eikenbossen met hulst voor, circa 1 ha Eiken-haagbeukenbossen en circa 2 ha vochtige alluviale bossen (beekbegeleidende bossen). Voor deze drie typen geldt een behouddoelstelling. Aan de kernopgaven voor het Lieftingsbroek is geen *sense of urgency* toegekend.

Stikstofgevoeligheid

Het Lieftingsbroek is het enige *PAS-gebied* in de provincie Groningen. In het Natura2000-gebied Lieftingsbroek is het habitatype *Blauwgraslanden* het meest gevoelig voor stikstof. De definitieve PAS-herstelmaatregelen moeten nog in het beheerplan worden opgenomen.

Maatregelen

Het Lieftingsbroek is een grondwaterafhankelijk gebied en de herstelmaatregelen zijn vooral gericht op een herstel van de hydrologische omstandigheden rondom het gebied. Het Lieftingsbroek maakt deel uit van het beekdal Ruiten Aa, waarvoor in de periode 2006–2018 op grote schaal EHS-inrichtingsmaatregelen worden uitgevoerd om de oorspronkelijke waterhuishouding van de beek zo goed mogelijk te herstellen. Delen van het EHS-gebied zijn inmiddels ingericht. De herstelmaatregelen rondom het Lieftingsbroek zullen naar verwachting tot vernatting leiden van het Lieftingsbroek en hiermee een positief effect hebben op de staat van instandhouding van het Natura2000-gebied.

Kosten

In het concept-beheerplan van 2009 is een indicatie gegeven van de kosten voor eco-hydrologisch onderzoek die geraamd zijn op € 20.000,-. Er is in dit concept nog geen totaal overzicht opgenomen van alle maatregelen en de kosten hiervan. In het kader van het opvoeren van Natura2000/PAS-maatregelen heeft de provincie voor het Lieftingsbroek maatregelen opgevoerd waarvan de totale kosten zijn geraamd op ongeveer 1,8 miljoen.

Regulier beheer

Natuurmonumenten beheert/bezit rond het Lieftingsbroek een gebied van ongeveer 700 ha. Alle gronden zijn verpacht aan boeren. Natuurmonumenten heeft ten aanzien van de beheerkosten aangegeven dat maaien en afvoer en akkerbeheer het duurst is. In het concept-beheerplan was geen beschrijving opgenomen van het reguliere beheer en de kosten van dit beheer.

PROJECTSTUDIE ZUIDLAARDERMEERGEBIED

BASISGEGEVENS

Naam (code)	Zuidlaardermeergebied (NLO902041)
Status	Vogelrichtlijngebied
Landschapstype	Meren en Moerassen
Beheerders	Groninger Landschap, Stichting Het Drentse Landschap, het Meerschop, waterschap Hunze en Aa's, Tynaarlo
Oppervlakte	2.095 ha
Gemeente(n)	Haren, Hoogezand-Sappemeer, Tynaarlo
Provincie(s)	Groningen, Drenthe

Het gebied bestaat uit het Zuidlaardermeer met omliggende oeverlanden en een deel van de polders ten noorden en noordwesten van het meer, waarin ook een deel van het Foxholstermeer en het Drentse Diep zijn gelegen. Het open landschap rond het Zuidlaardermeer wordt bepaald door de Hondsrug in het westen en de rand van de Veenkoloniën in het oosten. In de richting van de flank van de Hondsrug verdicht het landschap zich enigszins door de moerasbosontwikkeling op de verlande petgaten en de houtwallen in de nabijheid van boerderijen. Ten zuidoosten van Noordlaren zijn de oeverlanden van het meer grotendeels bebost geraakt met elzen. De oostkant van het meer is vrijwel boomloos. Het grootste deel van het gebied is in beheer bij het Stichting Groninger Landschap. Stichting het Groninger Landschap is eigenaar van het grootste deel van het Zuidlaardermeergebied binnen de provincie Groningen. De gemeente Haren, Hoogezand-Sappemeer, de provincie Groningen en particulieren zijn andere landeigenaren.

Aanwijzingsbesluit

Het gebied is in 2000 aangewezen als Vogelrichtlijngebied. Het ontwerp aanwijzingsbesluit voor het Natura2000-gebied dateert van 13 november 2006.¹⁰⁷ Definitieve aanwijzing als Natura2000-gebied heeft plaatsgevonden op 30 december 2010.¹⁰⁸ Op 13 maart 2013 is een wijzigingsbesluit genomen voor het Zuidlaardermeergebied.¹⁰⁹ De wijziging houdt in dat het complementaire doel (Grote Modderkruiper) voor het gebied is vervallen. Het gebied is aangewezen voor de volgende vogelsoorten: Roerdomp, Kleine Zwaan, Porseleinhoen, Toendrarietgans, Kolgans, Smient, Slobeend en Rietzanger.

Beheerplanproces

Het opstellen van het Natura2000-beheerplan voor het Zuidlaardermeergebied is gestart in januari 2009. Er is een concept-beheerplan van 15 mei 2012.¹¹⁰ Voor het opstellen van het beheerplan is een projectgroep ingesteld. Daarnaast is een gebiedsgroep in het leven geroepen met alle belanghebbende partijen die de projectgroep geadviseerd over de inhoud en gediend heeft als klankbord.

¹⁰⁷ Publicatie heeft plaatsgevonden in de Staatscourant van 27 november 2006, nr. 231.

¹⁰⁸ Publicatie heeft plaatsgevonden in de Staatscourant van 14 maart 2011, nr. 4458.

¹⁰⁹ Publicatie heeft plaatsgevonden in de Staatscourant van 13 maart 2013, nr. 6334.

¹¹⁰ Arcadis en Altenburg & Wymenga, *Natura2000-beheerplan Zuidlaardermeergebied (Ontwerpbeheerplan)*, A&W-rapport 1228, in opdracht van de provincie Groningen, Groningen 15 mei 2012.

Begrenzing, te verwerven gronden en/of functiewijziging

Medio 2013 is door de terreinbeheerder aangegeven dat het Zuidlaardermeer-gebied voor 95% reeds verworven is. Grondaankopen vinden niet meer plaats. Een probleem is het doorleveren van BBL-gebieden. Na de procedure van de VGG is de doorlevering gestagneerd. Het Groninger Landschap pacht nu voor een deel de gronden van BBL.

Doelstellingen

Voor het Zuidlaardermeergebied gelden twee kernopgaven, namelijk het instandhouden van plas-dras situaties en overjarig riet. Voor alle instandhoudingsdoelen geldt behoud van de omvang van de populatie en het in stand houden van de kwaliteit van het leefgebied. Voor het Porseleinhoen is het doel om de populatie uit te breiden tot tenminste 15 broedparen door de kwaliteit van het leefgebied te verbeteren.

Stikstofgevoeligheid

Het Zuidlaardermeergebied is niet aangemerkt als stikstofgevoelig.

Maatregelen

De maatregelen worden in het concept-beheerplan als volgt geclassificeerd:

- Jaarlijks onderhoud: gefaseerd rietsnijden (30 ha per jaar)
- Realisatie instandhoudingsdoelen: aanleggen nieuwe gradiënten van open ondiep water naar grasland, ontwikkeling rietland in polders, verschillende stadia van riet door gefaseerd afgraven/schrapen en overstroming, verbeteren waterkwaliteit en waterdynamiek
- Onderzoek: onderzoek mogelijkheid tot uitbreiding draagkracht in de vorm van aangewezen foerageergebieden voor Kleine zwaan, Toendrarietgans, Kolgans en Smient, maken plan voor rietlandbeheer ten behoeve van Roerdomp, Porseleinhoen en Rietzanger, rekening houdend met de Slobeend.

Kosten

In het concept-beheerplan is een uitvoerige beschrijving opgenomen van de maatregelen die vallen binnen de hierboven genoemde 3 categorieën. De provincie heeft in kader van het opvoeren van Natura2000/PAS-maatregelen bij het ministerie van EZ een pakket maatregelen voor het Zuidlaardermeergebied ingediend dat uitkomt op circa € 3,3 miljoen.

Regulier beheer

Het concept-beheerplan bevat, in tegenstelling tot de meeste andere Natura2000-beheerplannen, een beschrijving van het reguliere beheer. Er is geen analyse van het reguliere beheer opgenomen waaruit blijkt dat de beheerkosten in de toekomst zullen af- of toenemen. Ook is niet duidelijk aangegeven wat de kosten van dit beheer zijn en hoe die zich verhouden tot de kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van de instandhoudingsmaatregelen. Het Groninger Landschap heeft aangegeven dat als alle gronden zijn doorgeleverd, deze op de juiste wijze zijn ingericht en het gewenste beheer kan worden gevoerd dat dan de kosten naar verwachting geleidelijk zullen afnemen. Het reguliere beheer heeft onder andere betrekking op het onderhoud van de rietvelden en het begrazen van graslanden.

FOTOVERANTWOORDING OMSLAG

foto Lauwersmeergebied: Hendrik-Jan Schrijvers

foto peilschaal: S.J. de Waard

foto Waddenzee: Johan Wieland

foto riet: Francis Bijl

foto roerdomp: Friedrich Böhringer

foto Ruiten Aa: Sluiterijd fotografie

foto Orchis: Dominicus Johannes Bergsma



DIT ONDERZOEK IS UITGEVOERD DOOR
Noordelijke Rekenkamer

Assen 24 maart 2014