

Grond voor verandering – onderzoek grondbeleid EHS

Deze 5-minutenversie bevat de essentie van de uitkomsten van het onderzoek naar de formulering en verantwoording van het grondbeleid EHS in Zuid-Holland.

Aanleiding

De provincies hebben, met de start van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007, een steeds belangrijkere taak gekregen op het terrein van natuur. Om natuur te kunnen realiseren moet voldoende grond beschikbaar zijn. Vaak moet grond worden aangekocht en ingericht als natuur, voordat deze grond in beheer kan worden gegeven. Door de verdere decentralisatie van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies is de verantwoordelijkheid van de provincie voor het aankopen en inrichten van gronden groter geworden. De provincie zal ook gronden gaan verkopen om de aanleg van natuur te kunnen bekostigen.

Dit maakt het grondbeleid voor de realisatie van natuur een belangrijk onderwerp van sturing en controle door Provinciale Staten (PS). Het financieel belang is groot. Bovendien is het beleid in beweging. De provincie heeft gekozen voor een andere werkwijze, waarbij plannen voor natuur veel meer door partijen in een gebied worden gemaakt. Het is belangrijk om te weten welke leerpunten de uitvoering van het grondbeleid oplevert voor de nieuwe werkwijze.



Vraagstelling

Heeft het grondbeleid van de provincie in de periode januari 2007 – april 2014 een goede bijdrage geleverd aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)?

Conclusies

Algemene conclusie

De resultaten van het grondbeleid voor de realisatie van de EHS zijn in de periode januari 2007 – april 2014 achtergebleven bij de doelen en verwachtingen van de provincie. Voor de periode 2007-2010 gold dat met name voor het inrichten van gronden, doordat een extra doelstelling voor het inrichten buiten beschouwing is gebleven. Het aankopen van grond lag wel op schema. Het achterblijven van de resultaten in de periode 2011-2013 is mede veroorzaakt door onzekerheid en onduidelijkheid over de uitwerking van het besluit tot verdere decentralisatie van het natuurbeleid en de gevolgen van de kwestie over de gelijkberechtiging van particuliere natuurbeheerders en terreinbeherende organisaties.

Inmiddels is er een andere beleidscontext, waarmee de provincie verantwoordelijk wordt voor de realisatie van nieuwe natuur. De provincie heeft gekozen voor een nieuwe filosofie van netwerksturing, die ook gevolgen heeft voor het grondbeleid voor de EHS. Dat neemt niet weg dat bij de uitwerking van het grondbeleid verschillende mogelijkheden zijn waarmee de provincie ook onder de nieuwe sturingsfilosofie haar verantwoordelijkheid goed kan invullen.

Deelconclusie prestaties aankopen en inrichten grond

De provincie heeft zich bij de formulering en de uitvoering van het grondbeleid voor de EHS met name geconcentreerd op het aankopen en inrichten van grond. Voor deze twee aspecten van het grondbeleid heeft de provincie specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd. Voor de andere aspecten van het grondbeleid (ruilen, doorleveren, verkopen) waren in de onderzoeksperiode geen doelen geformuleerd.

Het aankopen van grond lag tot en met 2010 op schema; het inrichten van gronden niet. Dat komt doordat geen rekening is gehouden met een extra doelstelling van 4.832 ha. inrichten van grond. In de periode 2011-2013 zijn de resultaten voor het aankopen en inrichten van grond ver achtergebleven bij de doelen en verwachtingen van de provincie.

Deelconclusie doelen grondbeleid voor de EHS vanaf 2013

Hoofddoel van het nieuwe provinciale beleid is een inspanningsverplichting om tot en met 2027 in totaal ca. 6.000 ha. natuur te realiseren. Ten aanzien van het grondbeleid heeft de provincie doelen geformuleerd voor het aankopen en inrichten van gronden als natuur. Het doel voor inrichting sluit niet aan op het hoofddoel van ca. 6.000 ha. Voor het doel voor aankopen is niet toegelicht of dit toereikend is voor de realisatie van het hoofddoel. Er zijn in de begroting ook jaarlijkse prognoses gemaakt voor het aankopen en inrichten van grond. De prognoses voor het aankopen van grond sluiten wel aan op de doelen van het grondbeleid; de prognoses voor het inrichten niet. De provincie is nog bezig met de uitwerking van doelen voor de verkoop van gronden.

Deelconclusie uitvoering grondbeleid voor de EHS

Dienst Landelijk Gebied heeft volgens de afspraken en de beleidskaders gewerkt. De provincie heeft op een enkel geval na geen aanleiding gehad om bij te sturen op de uitvoering van het grondbeleid door (DLG). Als wordt gekeken naar de provinciale activiteiten, dan blijkt in een aantal onderzochte dossiers van grondaankopen bij de besluitvorming door GS onvoldoende te zijn gemotiveerd waarom wordt afgeweken van de beleidskaders van het grondbeleid.

Deelconclusie managementinformatie over aankopen en inrichten van grond

De gerapporteerde resultaten voor aankoop en inrichting van gronden in de jaarrapportages van DLG, de jaarverslagen van de provincie en de Natuurmeting op Kaart rapportages sluiten niet op elkaar aan. De provincie heeft aangegeven dat de hybride verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincie en DLG in de ILG-periode heeft geleid tot inconsistente cijfers.

Aanbevelingen

1. Voor PS: Bepaal aan de hand van de inspanningsverplichting om ca. 6.000 ha. nieuwe natuur voor 2027 te realiseren, wat de benodigde prestaties zijn voor het aankopen en inrichten van gronden. Spreek daarbij af hoeveel het particulier natuurbeheer en het agrarisch natuurbeheer bijdragen aan de realisatie van het einddoel van ca. 6.000 ha. Dit helpt om cijfers eenduidig te interpreteren. Formuleer ook prestaties voor het gewenste tempo en de opbrengst van de verkoop van gronden.
2. Voor PS: De door de provincie gekozen sturingsfilosofie, waarbij het initiatief meer bij gebiedspartijen ligt, leidt tot meer onzekerheid. In een situatie van onzekerheid dient regelmatig getoetst te worden of de veronderstellingen, waarop geformuleerde prestaties zijn gebaseerd, nog steeds geldig zijn. Bouw daarom heroverwegingsmomenten in (bijvoorbeeld elke 3 jaar) om te bepalen of bij ongewijzigd beleid het einddoel (de inspanningsverplichting van ca. 6.000 ha.) gehaald wordt.
3. Voor PS: Spreek met GS af dat de nieuwe monitoringsrapportage wordt gebruikt om PS te informeren over de voortgang van de realisatie van de EHS. Spreek ook af dat in de monitor wordt gerapporteerd over de voortgang bij het aankopen, inrichten en verkopen van grond voor de EHS. Koppel de publicatie van de monitorrapportage aan een moment waarop PS ook kunnen bijsturen, bijvoorbeeld aan de actualisatie van het uitvoeringsprogramma EHS. Indien ook wordt afgesproken om indicatoren over het grondbeleid in begroting en jaarstukken op te nemen, maak dan gebruik van cijfers uit de monitorrapportage. Bepaal daarbij welke indicatoren geschikt zijn voor jaarlijkse verantwoording.
4. Voor GS: Zorg dat de afweging van besluiten over aankopen en verkopen van grond altijd goed navolgbaar is.

Meer informatie

Dit onderzoek heeft geresulteerd in het rapport *Grond voor verandering – onderzoek grondbeleid EHS*. Het rapport vindt u op onze website www.randstedelijke-rekenkamer.nl. Voor meer informatie kunt u zich wenden tot Ans Hoenderdos, hoenderdos@randstedelijke-rekenkamer.nl. tel. (020) 58 18 585.



randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Grond voor verandering

Onderzoek grondbeleid EHS – *Provincie Zuid-Holland*

Grond voor verandering

Onderzoek grondbeleid EHS provincie Zuid-Holland

Amsterdam, november 2014

Voorwoord

Na overleg met de Programmaraad heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om het thema Natuurbeleid en -beheer onder de loep te nemen. Voor de provincie Noord-Holland publiceerden we in februari van dit jaar een onderzoek naar subsidies voor natuurbeheer. De algemene conclusie van dit onderzoek was onder andere dat Natuurbeheer een positieve bijdrage levert aan het zekerstellen van de biodiversiteit. Maar dat de mate waarin dat gebeurt lastig is vast te stellen vanwege de vele factoren die naast het beheer van invloed zijn op de ontwikkeling van de biodiversiteit.

Voor de provincie Zuid-Holland hebben we het thema Natuurbeleid verder uitgediept en het onderzoek gesplitst in twee aparte onderzoeken, die bijna gelijktijdig zijn gepubliceerd. Het rapport *Natuurbeleid onder de loep* is gericht op de formulering van het provinciaal natuurbeleid en de informatievoorziening aan Provinciale Staten. Het onderhavige rapport, *Grond voor verandering*, bevat de resultaten van het onderzoek naar het Grondbeleid voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) van de provincie Zuid-Holland en heeft betrekking op de bijdrage die het grondbeleid van de provincie in de periode januari 2007 – april 2014 heeft geleverd aan de realisatie van de EHS.

De resultaten van het onderzoek in Noord-Holland en de beide onderzoeken in Zuid-Holland reiken verder dan deze twee provincies. Het landelijk natuurbeleid was de afgelopen jaren flink in beweging en met de decentralisatie ligt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid nu bij de provincies. Wij hopen met ons onderzoek de provincies te ondersteunen bij dit proces. Want juist in een dynamische context is het belangrijk om helder en eenduidig te formuleren welke doelen er op het gebied van natuurbeleid en -beheer worden nagestreefd en dat gevolgd wordt of de gewenste doelen worden bereikt.



Voor het onderzoek naar het Grondbeleid heeft de Rekenkamer documenten- en dossieronderzoek uitgevoerd en interviews gehouden met medewerkers van de provincie Zuid-Holland en Dienst Landelijk Gebied. Wij willen iedereen hartelijk danken voor hun uitstekende medewerking aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Dharma Tjiam (onderzoeker) en Daniëlle Groetelaers (extern projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	4
1. Inleiding.....	10
1.1 Achtergrond en aanleiding	10
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	12
1.3 Afbakening onderzoek.....	12
1.4 Werkwijze	15
1.4.1 Algemene opzet.....	15
1.4.2 Beoordelingskader.....	17
1.5 Leeswijzer	18
2. Beleid.....	20
2.1 Chronologisch overzicht van het beleid en de afspraken	20
2.2 Grondbeleid in de periode 2007-2010.....	21
2.2.1 Beleidscontext en afspraken Rijk-provincie (2007 - 2010).....	22
2.2.2 Provinciaal beleid EHS (2007 - 2010).....	23
2.2.3 Provinciaal grondbeleid (2007 - 2010).....	27
2.3 Vertaling van het beleid in afspraken met DLG (2007-2010).....	29
2.3.1 Prestatieafspraken met DLG (2007 – 2010)	29
2.3.2 Handelingskader Grond.....	30
2.4 Grondbeleid vanaf 2011	32
2.4.1 Beleidscontext en afspraken Rijk-provincie vanaf 2011.....	34
2.4.2 Provinciaal beleid EHS vanaf 2011.....	35
2.4.3 Provinciaal grondbeleid vanaf 2011.....	40
2.5 Vertaling van het beleid in afspraken met DLG vanaf 2011.....	40
3. Voortgang realisatie EHS	42
3.1 Aankopen	42
3.1.1 Inleiding	43
3.1.2 Informatie uit jaarverslagen provincie	43
3.1.3 Informatie uit NOK-rapportages.....	44
3.2 Inrichting.....	45
3.2.1 Informatie uit Jaarverslagen provincie	46
3.2.2 Informatie uit NOK-rapportages.....	47
3.3 Verkoop en doorlevering	47
3.4 Mutaties in grondbezit door transacties en herbegrenzing EHS.....	49
4. Uitvoering.....	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Grondaankoop.....	53
4.2.1 Inleiding	54
4.2.2 Verwervingsstrategie	55
4.2.3 Mandaatverlening grondaankopen	55

4.2.4	Marktconform handelen	57
4.2.5	Realisatie aankopen t.b.v. EHS	58
4.3	Grondverkoop (en doorlevering)	59
4.4	Gebruik van ruilgronden	60
4.5	Uitvoering tijdelijk beheer	61
4.6	Uitvoering inrichting.....	62
5.	Provinciale sturing	66
5.1	Inleiding	66
5.2	Informatievoorziening rond uitvoering	66
5.3	Bijsturing door provincie	68
BIJLAGE A	Bronnen.....	70
BIJLAGE B	Geraadpleegde personen	72
BIJLAGE C	Onderzoekstechnische verantwoording.....	73
BIJLAGE D	Gebruikte begrippen en afkortingen	78
BIJLAGE E	Mutaties BBL-bezit Krimpenerwaard	80

Fotografie (Gerth Molenaar): Uiterwaarden Lek.

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In de twintigste eeuw is veel Nederlandse natuur verdwenen, met als gevolg kleinere en versnipperde natuurgebieden. Hierdoor hebben bepaalde organismen moeite om gebieden te bereiken en zich er te handhaven, waardoor de diversiteit van planten, dieren en micro-organismen (de biodiversiteit) ook sterk achteruit gaat. Om de biodiversiteit van de Nederlandse natuur te behouden is in 1990 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. Hierin moeten de versnipperde gebieden worden vergroot en met elkaar verbonden.¹

Een belangrijk deel van de EHS bestaat uit Natura 2000-gebieden. Natura 2000 is gebaseerd op twee Europese richtlijnen: de Vogelrichtlijn uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit 1992. Beide richtlijnen richten zich op de bescherming van soorten en de instandhouding van hun leefgebieden (habitats).

Sinds 2004 werkt de rijksoverheid vanuit het adagium 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. In 2006 werd in dat licht de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening vastgesteld. Provincies en gemeenten kregen meer verantwoordelijkheid voor de fysieke inrichting van Nederland. In 2007 werd vervolgens het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ingesteld. Daarmee werd een belangrijk deel van de verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied (landbouw, natuur, water etc.) overgeheveld naar de provincies.²

In 2010 besloot het kabinet Rutte-I het natuurbeleid verder te decentraliseren. Dit kabinet wilde de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid weer aan de basis leggen: in de streek met een duidelijke taakverdeling tussen overheden. Tegelijkertijd werd besloten tot een herijking van de EHS: de EHS zou minder groot worden dan eerder beoogd, teneinde een besparing van € 600 miljoen te bereiken. Eind 2011 sloten Rijk en provincies een Natuurakkoord waarbij het natuurbeleid werd gedecentraliseerd.³

Met de val van het kabinet Rutte-I werd de uitwerking van de plannen voor de decentralisatie van het natuurbeleid vertraagd. Het kabinet Rutte-II besloot in 2012 de decentralisatie van het natuurbeleid door te zetten, maar draaide wel een deel van de bezuinigingen (€ 200 miljoen) terug. Rijk, provincies en maatschappelijke organisaties gingen opnieuw in gesprek. De hoofdlijnen van het natuurbeleid werden in september 2013 vastgelegd in een Natuurpact tussen Rijk en provincies. In het Natuurpact is afgesproken dat de provincie voor de dekking voor de realisatie van de natuurdoelen de beschikking krijgt over de door Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) aangekochte gronden. In het Natuurpact wordt niet meer gesproken van de EHS, maar van het Natuurnetwerk Nederland, dat in 2027 gerealiseerd moet zijn.⁴ Het Natuurpact kan gezien worden als het sluitstuk van de decentralisatie.⁵

In de provincie Zuid-Holland is in de afgelopen periode het natuurbeleid EHS vastgelegd in diverse documenten zoals het Hoofdlijnenakkoord 2011-2015, de begrotingen, de provinciale natuurbeheerplannen, de beleidsvisie Groen, de uitvoeringsprogramma's Groen, de notitie uitgangspunten realisatiestrategie EHS en de uitvoeringsstrategie EHS. De provincie heeft ook een Nota Grondbeleid 2013 gemaakt met daarin uitgangspunten

¹ Wageningen UR (2014), www.wageningenur.nl (1) en Planbureau voor de Leefomgeving (2014), www.pbl.nl (1)

² Twynstra Gudde (2013), Natuurbeleid: veranderende verhoudingen van het rijk en de provincies, p. 1

³ Tweede Kamer 2011/12 en 2012/2013, 30 825, nr. 107 en nr. 188

⁴ Ministerie van Economische Zaken (2013), brief *Natuurpact* aan Tweede Kamer, DGNR-NB/13157005 en bijlage notitie *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*, p. 1

⁵ Interprovinciaal Overleg (2014), www.ipo.nl

voor het grondbeleid voor de realisatie van de EHS. De uitwerking van dit beleid is op dit moment in volle gang; de provincie heeft verschillende stappen gezet.

De Rekenkamer vindt het een goed moment om de uitvoering van het grondbeleid voor de EHS in de periode januari 2007 – april 2014 te evalueren. Daarbij is een knip gemaakt tussen de periode 2007 – 2010 en de periode 2011 – april 2014. Het doel van dit onderzoek is PS handvatten te bieden om de formulering en de uitvoering van het grondbeleid gericht op de realisatie van de EHS en de verantwoording daarover verder te verbeteren. De aanbevelingen zijn gericht op de uitvoering en de monitoring van het beleid dat met de vaststelling van de Beleidsvisie Groen is gestart en momenteel nog wordt uitgewerkt.

Centrale onderzoeksvraag: Heeft het grondbeleid van de provincie in de periode januari 2007 – april 2014 een goede bijdrage geleverd aan de realisatie van de EHS?

Het antwoord op de centrale vraag is verwoord in de algemene conclusie.

Algemene conclusie:

De resultaten van het grondbeleid voor de realisatie van de EHS zijn in de onderzoeksperiode achtergebleven bij de doelen c.q. verwachtingen. Voor de periode 2007-2010 komt dat met name doordat voor het inrichten van gronden een extra doelstelling buiten beschouwing is gebleven. Het aankopen van grond lag wel op schema. Het achterblijven van de resultaten in de periode 2011-2013 is mede veroorzaakt door onzekerheid en onduidelijkheid over de uitwerking van het besluit tot verdere decentralisatie van het natuurbeleid en de gevolgen van de kwestie over de gelijkberechtiging.

Inmiddels is er een andere beleidscontext, waarbij de provincie verantwoordelijk wordt voor de realisatie van nieuwe natuur. De provincie heeft gekozen voor een nieuwe filosofie van netwerksturing, die ook gevolgen heeft voor het grondbeleid voor de EHS. Dat neemt niet weg dat bij de uitwerking van het grondbeleid verschillende mogelijkheden zijn waarmee de provincie ook onder de nieuwe sturingsfilosofie haar verantwoordelijkheid goed kan invullen.

De algemene conclusie is gebaseerd op vier deelconclusies:

1. Deelconclusie over aankopen en inrichten van grond voor de EHS in de periode 2007-2013

De provincie heeft zich bij de formulering en de uitvoering van het grondbeleid voor de EHS in de onderzoeksperiode met name geconcentreerd op het aankopen en inrichten van grond. Voor deze twee aspecten van het grondbeleid heeft de provincie specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd. Voor de andere aspecten van het grondbeleid voor de EHS (ruilen, doorleveren c.q. verkopen) zijn in de onderzoeksperiode geen doelen geformuleerd.

In de periode 2007-2010 lag het aankopen van grond voor de EHS op schema; het inrichten van gronden niet. Dat komt doordat geen rekening is gehouden met een extra doelstelling van 4.832 ha. inrichten van grond. In de periode 2011-2013 zijn de resultaten van het aankopen en inrichten van gronden als EHS ver achtergebleven bij de doelen c.q. verwachtingen van de provincie.

Deze conclusie is gebaseerd op de bevindingen 1, 2, 5, 6 en 7.

Toelichting:

Bij de ILG Bestuursvereenkomst tussen Rijk en provincie zijn ten aanzien van het grondbeleid alleen afspraken gemaakt over het aankopen en inrichten van gronden voor de realisatie van de EHS. De provincie heeft zich daarom bij haar grondbeleid geconcentreerd op deze aspecten en daarvoor specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd. Voor het aankopen van grond was dat 1.726 ha., voor het inrichten van grond was dat 3.432 ha. Dit waren getallen die ook in de ILG Bestuursvereenkomst stonden.

In de periode 2007-2010 lag alleen het aankopen van gronden op schema. Het inrichten van gronden niet, want er was in het provinciale doel geen rekening gehouden met een extra doelstelling van 4.832 ha. inrichten van gronden, die de provincie van het Rijk had overgenomen en die ook in de ILG Bestuursvereenkomst was vastgelegd.

Het besluit van eind 2010 van het kabinet Rutte-I tot verdere decentralisatie van het natuurbeleid leidde tot een onzekere periode. De ILG Bestuursvereenkomst kwam formeel nog niet te vervallen, maar de feitelijke relevantie en status van de afspraken uit deze overeenkomst was vanaf dat moment onduidelijk. De EHS zou aanzienlijk kleiner worden en daarmee verdween de noodzaak om grond voor de EHS aan te kopen. Daarnaast koos de provincie begin 2011 voor de beleidslijn om het eindbeheer te regelen voordat met de inrichting van gronden als natuur gestart zou worden. Doordat de kwestie van de gelijkberechtiging op de politiek-bestuurlijke agenda was gekomen, moest eerst nieuw beleid over het eindbeheer van natuur vastgesteld worden.⁶ De provincie bleef jaarlijks doelen c.q. verwachtingen voor aankoop en inrichten van gronden houden, maar mede door de bovenstaande ontwikkelingen bleven de resultaten ver achter bij deze doelen.

2. Deelconclusie over doelen van het grondbeleid voor de EHS vanaf 2013

Doel van het nieuwe provinciale beleid in de Beleidsvisie Groen is een inspanningsverplichting om tot en met 2027 in totaal ca. 6.000 ha. natuur te realiseren. De provincie heeft ervoor gekozen om hiervoor in belangrijke mate het initiatief te leggen bij gebiedspartijen. De provincie heeft in de Uitvoeringsstrategie EHS doelen voor het aankopen en inrichten van gronden als natuur opgenomen. Het doel voor inrichting sluit niet aan op de ontwikkelopgave. Voor het doel voor aankopen is niet toegelicht of dit toereikend is voor de realisatie van de ontwikkelopgave. Tussen de doelen uit de Uitvoeringsstrategie EHS en de prognoses in de begroting zit daarnaast alleen aansluiting bij het doel voor aankopen van grond; niet bij het doel voor inrichten van grond. De provincie is nog bezig met de uitwerking van doelen voor de verkoop van gronden.

Deze conclusie is gebaseerd op de bevindingen 3, 4, 5, 6 en 7.

Toelichting:

In de periode 2007-2010 waren de prestatieafspraken over het aankopen en inrichten van grond uit de ILG Bestuursvereenkomst leidend bij het provinciale grondbeleid voor de EHS. De meerwaarde van dit systeem was dat er werd gewerkt naar een concrete mijlpaal eind 2013. De indicatoren voor het aankopen en inrichten van gronden voor de EHS in de begroting van de provincie sloten aan op deze mijlpaal.

Eind 2010 veranderde het natuurbeleid door diverse ontwikkelingen fundamenteel van karakter. De belangrijkste ontwikkeling was het besluit van het kabinet Rutte-I om het natuurbeleid verder naar de provincies te decentraliseren. Het duurde tot het najaar van 2013 voordat dit besluit was uitgewerkt in een Natuurpact tussen

⁶ Kwestie van gelijkberechtiging: Particuliere natuurbeheerders waren het oneens met de tot dan toe gangbare werkwijze dat ingerichte natuurgronden automatisch en met een aankoopsubsidie werden doorgeleverd aan terreinbeherende organisaties.

Rijk en provincies. Oorzaken waren onder meer de val van dit kabinet en de onderhandelingen tussen Rijk en provincies over de voorwaarden van de decentralisatie, zoals de overdracht van BBL-gronden. Een andere belangrijke ontwikkeling was de kwestie van de gelijkberechtiging.

Met het vaststellen van de Beleidsvisie Groen (eind 2012) is er nieuw provinciaal natuurbeleid geformuleerd. In de Beleidsvisie is het doel geformuleerd om tot en met 2027 in totaal ca. 6.000 ha. natuur te realiseren. Deze ontwikkelopgave is een inspanningsverplichting die de provincie met het Rijk heeft afgesproken. De provincie heeft bij het nieuwe beleid gekozen voor netwerksturing, die in de plaats komt van de hiërarchische sturing die tot dan toe geldig was. De provincie legt bij een belangrijk deel van de opgave het initiatief bij gebiedspartijen.

De provincie heeft in de Uitvoeringsstrategie EHS (2014) nieuwe doelen geformuleerd voor het aankopen en inrichten van gronden als natuur in de periode tot en met 2021, met een doorkijk naar 2027. Het doel voor het inrichten van gronden (5.135 ha.) sluit niet aan bij de ontwikkelopgave van ca. 6.000 ha. Voor het doel voor aankopen (1.205 ha.) is niet toegelicht of dit toereikend is om ca. 6.000 ha. nieuwe natuur te realiseren. De provincie heeft aangegeven dat de nieuwe cijfers de uitkomst zijn van de feitelijke herijking, maar dat is niet navolgbaar. Het doel voor het aankopen van nieuwe grond tot en met 2021 sluit wel aan bij de prognoses in de begroting van de provincie; het doel voor het inrichten van nieuwe grond tot en met 2021 niet.

Een belangrijke financieringsbron voor de realisatie van de nieuwe natuur is de opbrengst van de verkoop van BBL-gronden (grond-voor-grond principe). De provincie was ten tijde van het onderzoek nog bezig met de uitwerking van doelen voor de verkoop van deze gronden. In juli 2014 is voor een deel van de gronden (de BBL-oud gronden; dat zijn gronden die voor 2007 waren aangekocht) een notitie verschenen waarin doelen voor de verkoop zijn geformuleerd.

3. Deelconclusie over de uitvoering van het grondbeleid voor de EHS

DLG heeft volgens de afspraken en de beleidskaders gewerkt. De provincie heeft op een enkel geval na geen aanleiding gehad om bij te sturen op de uitvoering van het grondbeleid door DLG.

Als wordt gekeken naar de provinciale activiteiten, dan blijkt in een aantal onderzochte dossiers van grondaankopen bij de besluitvorming door GS onvoldoende te zijn gemotiveerd waarom wordt afgeweken van de beleidskaders van het grondbeleid.

Deze conclusie is gebaseerd op de bevindingen 8 tot en met 15.

Toelichting:

De provincie en DLG hebben afspraken gemaakt over de uitvoering van het grondbeleid. Deze afspraken zijn vastgelegd in jaarlijkse Prestatieovereenkomsten en in een Handelingskader Grond. In het onderzoek is de Rekenkamer nagegaan of de provincie reden had om bij te sturen omdat DLG afspraken niet nakomt. DLG was zelf geen onderwerp van onderzoek. Maar om te kunnen beoordelen of er reden voor bijsturing was, diende wel te worden onderzocht of DLG zich houdt aan de afspraken.

Uit het onderzoek is gebleken dat DLG de mandaatafspraken bij grondaankopen heeft uitgevoerd en marktconform handelt. In de Krimpenerwaard heeft DLG volgens de kaders van de aankoopstrategie van de provincie gehandeld. Het uitgangspunt dat geen ruilgrond meer wordt aangekocht, is in het algemeen goed nageleefd. De provincie en DLG hebben in overleg in de loop van 2008 de afspraak over de aankoop van gronden uit de Prestatieovereenkomst bijgesteld toen die niet haalbaar bleek.

Sinds 2011 neemt de provincie zelf besluiten over grondtransacties. De onderbouwing van deze besluiten is niet altijd navolgbaar, omdat schriftelijke vastlegging ontbreekt. Dat is met name van belang als er opmerkingen zijn gemaakt over de spanning van een transactie met de beleidskaders voor het grondbeleid voor de EHS en de transactie toch wordt doorgezet. Daar kan een goede reden voor zijn, maar dat moet dan wel zichtbaar worden gemaakt.

4. Deelconclusie over managementinformatie over aankopen en inrichten van grond

De gerapporteerde resultaten voor aankoop en inrichting van gronden in de jaarrapportages van DLG, de jaarverslagen van de provincie en de Natuurmeting op Kaart (NOK) rapportages sluiten niet op elkaar aan.

Deze conclusie is gebaseerd op bevinding 15.

Toelichting:

In de onderzoeksperiode bestonden verschillende rapportages over het grondbeleid voor de EHS naast elkaar, te weten jaarrapportages van DLG (over de realisatie van de afspraken uit de Prestatieovereenkomst), het jaarverslag van de provincie zelf en de NOK-rapportages. De cijfers voor de aankoop en inrichting van gronden uit deze rapportages sloten niet op elkaar aan. De provincie heeft aangegeven dat de hybride verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincie en DLG in de ILG-periode leidde tot inconsistente cijfers. Met het sluiten van het Natuurpact in 2013 is aan deze situatie een eind gekomen en is alleen de provincie nog verantwoordelijk voor het grondbeleid voor de EHS. De provincie werkt aan een nieuwe, gestandaardiseerde rapportage.

Aanbevelingen:

Aanbeveling 1 (voor PS):

Bepaal aan de hand van de inspanningsverplichting om ca. 6.000 ha. nieuwe natuur voor 2027 te realiseren wat de benodigde prestaties zijn voor het aankopen en inrichten van gronden. Spreek daarbij af hoeveel het particulier natuurbeheer en het agrarisch natuurbeheer bijdragen aan de realisatie van het einddoel van ca. 6.000 ha. Dit helpt om cijfers eenduidig te interpreteren. Formuleer ook prestaties voor het gewenste tempo en opbrengst van de verkoop van gronden.

Aanbeveling 2 (voor PS):

De door de provincie gekozen sturingsfilosofie, waarbij het initiatief meer bij gebiedspartijen ligt, leidt tot meer onzekerheid. In een situatie van onzekerheid dient regelmatig getoetst te worden of de veronderstellingen, waarop geformuleerde prestaties zijn gebaseerd, nog steeds geldig zijn. Bouw daarom heroverwegingsmomenten in (bijvoorbeeld elke 3 jaar) om te bepalen of bij ongewijzigd beleid het einddoel (de inspanningsverplichting van ca. 6.000 ha.) gehaald wordt. Want als bijvoorbeeld veel meer particulier natuurbeheer blijkt te zijn gerealiseerd dan verwacht, dan kan mogelijk worden volstaan met minder grondaankopen.

Aanbeveling 3 (voor PS):

Spreek met GS af dat de nieuwe monitorrapportage wordt gebruikt om PS te informeren over de voortgang van de realisatie van de EHS. Spreek ook af dat in de monitor wordt gerapporteerd over de voortgang bij het aankopen, inrichten en verkopen van grond voor de EHS. Koppel de publicatie van de monitorrapportage aan een moment waarop PS ook kunnen bijsturen, bijvoorbeeld aan de actualisatie van het uitvoeringsprogramma EHS. Indien er ook wordt afgesproken om indicatoren over het grondbeleid voor de EHS in de reguliere P&C cyclus (begroting en jaarstukken) op te nemen, maak dan gebruik van cijfers uit de monitorrapportage. Bepaal daarbij welke indicatoren geschikt zijn voor jaarlijkse verantwoording.

Aanbeveling 4 (voor GS):

Zorg dat de afweging van besluiten over grondtransacties (aankopen en verkopen) altijd goed navolgbaar is.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Achtergrond

In 1990 werd de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd. Doel van de EHS was het creëren van een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden, door bestaande natuurgebieden te vergroten en te verbinden. Voor de ontwikkeling van nieuwe natuur die daarvoor nodig was, werd grond in het landelijk gebied aangekocht. Dienst Landelijk Gebied (DLG) kocht deze gronden aan in opdracht van het Rijk. Formeel is overigens niet DLG, maar Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) verantwoordelijk voor de grondaankopen. BBL is echter alleen de rechtspersoon, op wiens naam de gronden komen. De feitelijke werkzaamheden werden uitgevoerd door DLG.⁷

Vervolgens werd de grond ingericht als natuur en doorgeleverd aan organisaties als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en provinciale Landschappen, die het beheer van de natuur voor hun rekening namen. Behalve op het aankopen, het inrichten en het doorleveren van gronden werd vanaf het eind van de jaren negentig ook ingezet op particulier en agrarisch natuurbeheer.⁸ Bij deze vormen van natuurbeheer blijft de grond in bezit van de eigenaar. Deze krijgt subsidie voor het inrichten van de grond als natuur en voor het beheer van deze nieuwe natuur.

Het landelijke doel voor de EHS is weergegeven in Tabel 1. Het was in 2006 de bedoeling dat de EHS op het land in 2018 in totaal 728.500 hectare zou bedragen voor heel Nederland. Dit is een uitbreiding van zo'n 275.000 hectare (Nieuwe EHS) ten opzicht van de 453.500 hectare bestaande natuurterreinen in 1990.

Tabel 1 Taakstellingen omvang EHS landelijk⁹

Bestaande EHS				453.500¹⁰
	Aankopen en inrichten	Particulier natuurbeheer	Agrarisch natuurbeheer	
Nieuwe EHS	130.904 + 3.640 alleen inrichting	42.771	97.685	275.000
Totale EHS				728.500

Op 1 januari 2007 werd het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ingevoerd. Doel van het ILG was om de provincies samen met de gemeenten en waterschappen in staat te stellen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling.¹¹

⁷ Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport kortweg gesproken over DLG en BBL-gronden.

⁸ Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur; Quick Scan van Varianten, p. 24.

⁹ Algemene Rekenkamer (2006), Rapport Ecologische Hoofdstructuur, p. 21.

¹⁰ De provincies schatten dat de Bestaande EHS o.b.v. natuurbeheerplannen 519.000 ha. bedraagt i.p.v. de 453.500 ha. waar het rijk vanuit gaat. (bron: Ministerie van Economische Zaken (2013), Groot Project EHS, Zesde voortgangsrapportage, p. 10.

¹¹ IPO, VNG, UWW, LNV, VROM, V&W (2004), Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, pp. 3-7.

De provincie voerde de regie in het ILG. Elke provincie kreeg de beschikking over ILG middelen. Via een bestuursovereenkomst werden door Rijk en provincie afspraken gemaakt over (onder meer) de realisatie van de EHS, via het aankopen en inrichten van gronden als nieuwe natuur, alsmede via natuurbeheer door particulieren en agrariërs.¹² Voor het aankopen van grond ten behoeve van de EHS werd vanaf dat moment de provincie de opdrachtgever van DLG. De provincies en DLG stelden samen een Aansturingsprotocol vast, waarin de aansturing van DLG door de provincie werd geregeld. De afspraken tussen DLG en elke provincie werden uitgewerkt in een Handelingskader Grond en in jaarlijkse Prestatieovereenkomsten.¹³

In 2010 besloot het kabinet Rutte-I het natuurbeleid verder te decentraliseren. Tegelijkertijd werd besloten tot een herijking van de EHS: de EHS zou minder groot worden dan eerder beoogd, teneinde een besparing van € 600 miljoen te bereiken. Eind 2011 sloten Rijk en provincies een Natuurakkoord waarbij het natuurbeleid werd gedecentraliseerd en het ILG werd beëindigd.¹⁴

In dezelfde periode als het besluit tot verdere decentralisatie van het natuurbeleid kwam een andere kwestie, die relevant was voor het natuurbeleid, op de agenda. Dat was de kwestie van de gelijkberechtiging. Particuliere natuurbeheerders waren het oneens met de werkwijze dat ingerichte gronden automatisch werden doorgeleverd aan de terreinbeherende organisaties.

Met de val van het kabinet Rutte-I werd de uitwerking van de plannen voor de decentralisatie van het natuurbeleid vertraagd. Het kabinet Rutte-II besloot in 2012 de decentralisatie van het natuurbeleid door te zetten, maar draaide wel een deel van de bezuinigingen (€ 200 miljoen) terug. De hoofdlijnen van het natuurbeleid werden in september 2013 vastgelegd in een Natuurpact tussen Rijk en provincies. In het Natuurpact wordt niet meer gesproken van de EHS, maar van het Natuurnetwerk Nederland, dat in 2027 gerealiseerd moet zijn.¹⁵ Een gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid is dat de taken die DLG uitvoert voor de provincies, ook daadwerkelijk naar de provincies worden overgeheveld. De bijbehorende 400 formatieplaatsen bij DLG gaan per 1 januari 2015 over naar de provincies.¹⁶

Aanleiding

Vanuit de provincie Zuid-Holland is medio 2013 door de Programmaraadsleden aangegeven dat er vanuit twee invalshoeken behoefte is aan onderzoek op het gebied van natuur. Zowel vanuit de invalshoek van het grondbeleid (het aankopen, het inrichten en het tijdelijk beheer van gronden) als vanuit het natuurbeleid zelf (realisatie natuurdoelstellingen en controle op de uitvoering). Wij hebben daarom twee separate onderzoeken uitgevoerd. Het onderzoek dat nu voor ligt, richt zich op het grondbeleid voor de EHS.

In de zomer van 2013 is regelmatig contact geweest tussen de Programmaraadsleden van de provincie Zuid-Holland en de Rekenkamer. Op basis van deze contacten is een globale vraagstelling en afbakening van het onderzoek gemaakt. Vraagstelling en afbakening zijn in de oriëntatie (met medewerkers van de provincie en DLG) verder aangescherpt en in februari 2014 besproken met de Zuid-Hollandse leden van de Programmaraad. De onderzoeksopzet is in april 2014 besproken in de Statencommissie Groen & Water.

¹² Zie bijvoorbeeld: Rijk en provincie Zuid-Holland (2006), ILG Bestuursovereenkomst 2007-2013, pp. 7-10.

¹³ Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), ondertekend door ministerie van LNV, DLG/BBL, alle provincies en het IPO (2006).

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30 825, nr. 107 en nr. 188.

¹⁵ Ministerie van Economische Zaken (2013), brief Natuurpact aan Tweede Kamer, DGNR-NB/13157005, + bijlage notitie Natuurpact Beheer en Ontwikkeling in Nederland, p. 1.

¹⁶ www.ipo.nl.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is Provinciale Staten (PS) handvatten te bieden om het grondbeleid waar mogelijk gericht in te zetten voor de realisatie van de EHS. Dat doen we door inzicht te geven in de bijdrage van het grondbeleid van de provincie aan de realisatie van de EHS.

De centrale onderzoeksvraag is:

Heeft het grondbeleid van de provincie in de periode januari 2007- april 2014 een goede bijdrage geleverd aan de realisatie van de EHS?

De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende vijf deelvragen. De uitwerking van de onderzoeksvragen en de wijze waarop deze beantwoord zullen worden, komen aan bod in paragraaf 1.4.

1. Zijn de opzet van het grondbeleid van de provincie en de afspraken met DLG voldoende gericht op de realisatie van de EHS?
2. Heeft DLG het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en is er voldoende voortgang geboekt?
3. Heeft DLG het tijdelijk beheer van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en wordt het tijdelijk beheer doelgericht ingezet?
4. Heeft DLG het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en is er voldoende voortgang geboekt?
5. Heeft de provincie in voldoende mate gestuurd op het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden ten behoeve van de EHS door DLG?

De Randstedelijke Rekenkamer beoordeelt de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het werk van de provincies. DLG voert in opdracht van de provincie de grondtransacties (het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren) uit in het landelijk gebied en is verantwoordelijk voor het tijdelijk beheer en voor het inrichten van de aangekochte gronden. Daarom zijn de vragen 2, 3 en 4 gericht op DLG en is vraag 5 gericht op de aansturing van DLG door de provincie.

1.3 Afbakening onderzoek

Het onderzoek richt zich op het realiseren van nieuwe natuur onder de EHS opgave door middel van provinciaal grondbeleid in de provincie Zuid Holland. De periode waarnaar gekeken wordt is van januari 2007 tot april 2014. Met de start van het ILG in 2007 werd de provincie verantwoordelijk voor de realisatie van de EHS, in april 2014 startte dit onderzoek.

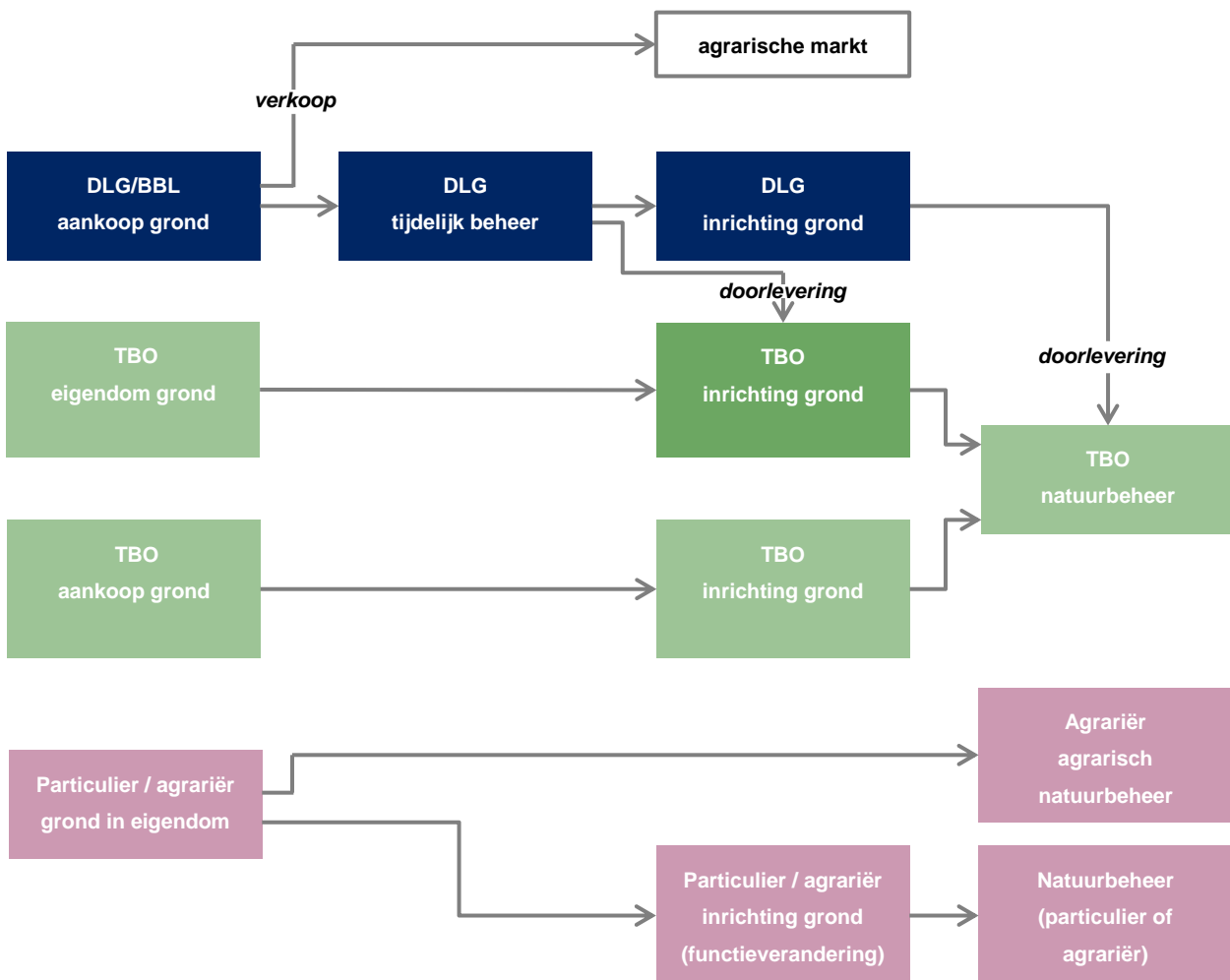
Omdat het grootste deel van de uitvoerende werkzaamheden verricht wordt door DLG (het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden) is het onderzoek gericht op die werkzaamheden en de sturing daarop door de provincie Zuid-Holland.

Het onderzoek richt zich niet op:

- het grondbeleid in de provincie Zuid-Holland en de uitvoering daarvan ten behoeve van andere doelen dan de EHS, zoals Recreatie om de Stad en bufferzones;

- het grondbeleid en de uitvoering daarvan vóór 2007;
- werkzaamheden die DLG verricht in opdracht van andere instanties dan de provincie Zuid-Holland;
- de biodiversiteitsdoelen van het natuurbeleid; dat is onderwerp van het onderzoek natuurbeleid EHS in Zuid-Holland;
- de kwaliteit van het tijdelijk beheer en de kwaliteit van de inrichting van gronden

Aan de hand van Figuur 1 wordt zichtbaar gemaakt welke delen van de realisatie van de EHS binnen de afbakening van het onderzoek grondbeleid EHS vallen.



Figuur 1 Schematische weergave realisatie EHS (tot en met 2010)

Figuur 1 laat zien op welke manieren natuur tot en met 2010 gerealiseerd kon worden.¹⁷ Er waren verschillende manieren. De lijn via DLG is de lijn die centraal staat in dit onderzoek: In opdracht van de provincie verwerft DLG grond die op naam komt te staan van BBL. Deze grond wordt op enig moment doorgeleverd aan een terrein beherende organisatie (TBO), die het natuurbeheer verzorgt. De in Zuid-Holland actieve TBO's zijn

¹⁷ Het gaat om een globale grens. Eind 2010 (besluit decentralisatie natuurbeleid door kabinet Rutte-I) en april 2011 (coalitieakkoord Zuid-Holland) zijn bepalende gebeurtenissen. Voor de overzichtelijkheid is de grens gelegd op eind 2010.

Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Zuid-Hollands Landschap. Aan Staatsbosbeheer werd 'om niet' doorgeleverd. Bij doorlevering door DLG aan de andere TBO's was feitelijk sprake van verkoop tegen de historische kostprijs. De TBO ontvangt een aankoopsubsidie van de provincie. Er is geen vast patroon voor de doorlevering van gronden aan een TBO. De doorlevering kan kort na de aankoop plaatsvinden (soms zelfs direct, via een ABC-transactie).¹⁸ Maar het is ook mogelijk dat grond eerst een aantal jaar tijdelijk wordt beheerd. Het kan zijn dat DLG grond volledig inricht als natuur alvorens deze wordt doorgeleverd. Het is echter ook mogelijk dat DLG geen of slechts beperkte inrichtingswerkzaamheden uitvoert en dat die verantwoordelijkheid bij de TBO berust.

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek gekeken naar de aankoop, het tijdelijk beheer, de inrichting en de doorlevering van gronden door DLG. Verder heeft de Rekenkamer de verkoop van overtollige gronden aan de agrarische markt onderzocht. Ook het ruilen van grond maakt onderdeel uit van het onderzoek. In Figuur 1 is het ruilen van grond niet opgenomen. Bij ruilen verwerft DLG grond binnen de EHS in ruil voor grond buiten de EHS die al in eigendom was. In deze figuur kan ruilen gezien worden als een aankoop en een verkoop tegelijk.

De manieren van realisatie van natuur buiten DLG om, dus door TBO's zelf, via agrarisch natuurbeheer of door functieverandering van gronden van particulieren en agrariërs, vallen buiten de afbakening van dit onderzoek.

Verandering vanaf 2011: Kwestie van de gelijkberechtiging

Figuur 1 geeft een beeld van de situatie tot en met 2010. In de loop van 2011 veranderde de situatie en is deze figuur niet meer geldig.

Particuliere natuurbeheerders waren het oneens met de gesubsidieerde doorlevering van natuurgronden aan een aantal vooraf vastgelegde partijen. Volgens hen werden TBO's ten onrechte bevoordeeld door de gesubsidieerde grondvererving. Namens de particuliere natuurbeheerders diende de Federatie Particulier Grondbezit (FPG) in 2008 een klacht in over ongeoorloofde staatssteun bij de Europese Commissie. In 2010 werd deze klacht gereactiveerd door de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (VGG). Deze procedure loopt momenteel nog.

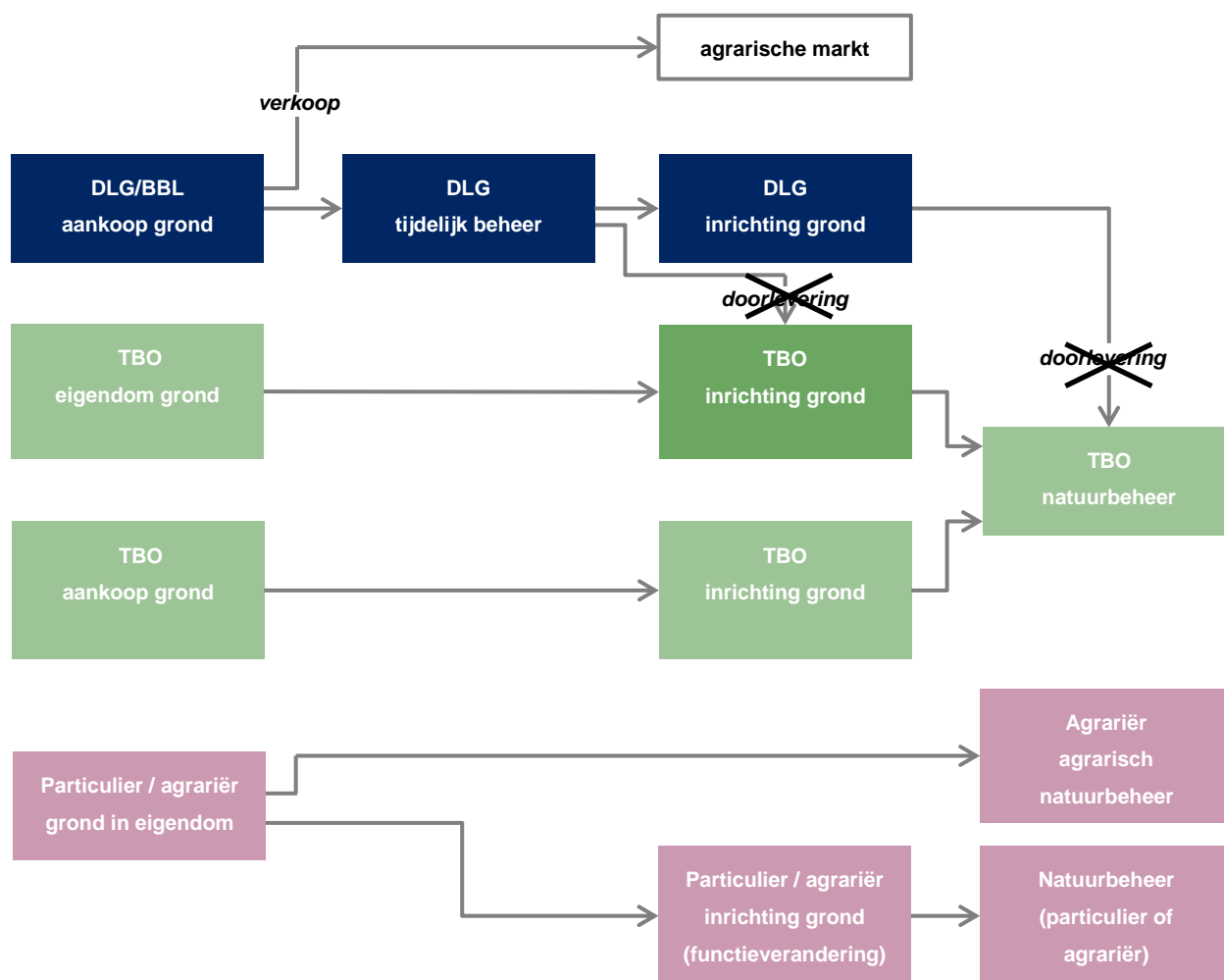
Mede door de activiteiten van de FPG en het VGG kwam de kwestie van de gelijkberechtiging ook op de politiek-bestuurlijke agenda. In het coalitieakkoord 2011-2015 van de provincie Zuid-Holland is het streven naar gelijkberechtiging tussen particuliere terreinbeheerders en TBO's opgenomen.¹⁹

Vanaf eind 2010 heeft het ministerie van ELI geen leenvolume voor de provinciale PNB-regelingen (Particulier Natuurbeheer) meer beschikbaar gesteld voor de subsidiëring van gronddoorleveringen voor de EHS.²⁰ Het doorleveren van gronden aan TBO's door provincies is door deze ontwikkelingen in de loop van 2011- 2012 stil komen te liggen (zie Figuur 2).

¹⁸ ABC-transactie: Grond wordt door partij A aan partij B verkocht. Partij B verkoopt de grond direct door aan partij C. In het dossieronderzoek heeft de Rekenkamer 1x een ABC transactie gezien, met Staatsbosbeheer als eindstation.

¹⁹ Provincie Zuid-Holland (2011), Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte, Hoofdlijnenakkoord 2011-2015, p. 14.

²⁰ Ministerie van ELI (2012), Brief Uitvoeringsafspraken bij natuuraakkoord aan De Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters.



Figuur 2 Schematische weergave realisatie EHS (vanaf 2011)

In 2012 heeft het Rijk het standpunt ingenomen dat gelijkberechtiging en marktwerking een belangrijke basis vormen bij het realiseren van de EHS.²¹ Dit standpunt is verwerkt in het Natuurpact (september 2013). Daarin is vastgelegd dat een gelijk speelveld ontstaat voor alle partijen.

1.4 Werkwijze

1.4.1 Algemene opzet

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de onderzoeksvragen en beschrijft op welke wijze de beantwoording van de vragen heeft plaatsgevonden. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentenanalyse, dossieronderzoek en interviews. De Rekenkamer merkt op dat zij bij de beantwoording van onderzoeksvragen, indien dat relevant was, een knip heeft aangebracht tussen de periode 2007-2010 en de periode 2011-april 2014.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30825, nr. 179.

Dit omdat belangrijke ontwikkelingen op de grens van deze perioden (decentralisatie natuurbeleid, kwestie gelijkberechtiging) de uitvoering van het beleid in beide perioden in grote mate verschillend maakt.

Onderzoeksvraag 1: Zijn de opzet van het grondbeleid van de provincie en de afspraken met DLG voldoende gericht op de realisatie van de EHS?

Onderzocht is het grondbeleid van de provincie met betrekking tot de realisatie van de EHS sinds 2007. We zijn nagegaan of er uitgangspunten en doelen zijn geformuleerd voor het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden. Onderzocht is verder hoe de provincie de begrenzings van de EHS heeft vastgelegd, of deze grenzen gedurende de periode van januari 2007 tot april 2014 zijn veranderd en of de informatie over deze begrenzings goed beschikbaar is/was.

Omdat DLG een belangrijke uitvoerende rol heeft, heeft de Rekenkamer ook de afspraken met DLG over de uitvoering van het grondbeleid bekeken. Onderzocht is of er afspraken zijn over het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden en of deze afspraken in lijn zijn met het provinciale grondbeleid.

Onderzoeksvraag 2: Heeft DLG het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en is er voldoende voortgang geboekt?

Deze onderzoeksvraag bestaat uit twee delen. Allereerst de vraag of DLG in de periode van januari 2007 tot april 2014 bij het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van grond ten behoeve van de realisatie van de EHS heeft gehandeld conform de afspraken met de provincie. Daarbij is er rekening mee gehouden dat de doorlevering van gronden sinds 2011-2012 stil is komen te liggen. En als DLG is afgeweken van de afspraken, of dit in samenspraak met de provincie is gebeurd. Indien afspraken onvoldoende zijn nagekomen of als onvoldoende voortgang is geboekt, is globaal onderzocht wat daarvan de oorzaken zijn. Verder is onderzocht of voldoende voortgang is geboekt bij de realisatie van de EHS.

Onderzoeksvraag 3: Heeft DLG het tijdelijk beheer van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en wordt het tijdelijk beheer doelgericht ingezet?

Doorgaans ligt er enige tijd tussen het aankopen van grond door DLG, het inrichten en het doorleveren van de grond aan de eindbeheerder, of het verkopen of ruilen van deze grond op de agrarische markt. Zo lang gronden nog niet zijn ingericht als natuur (of zijn teruggegeven aan de agrarische markt), is DLG verantwoordelijk voor het tijdelijk beheer van deze gronden. Het is zaak dat als grond tijdelijk wordt beheerd, dit gebeurt met het oog op de eindbestemming. Er bestaat immers een risico dat deze grond minder geschikt wordt voor de eindbestemming. DLG geeft het tijdelijk beheer in beginsel vorm door gronden op jaarbasis te verpachten of in bruikleen te geven.²² Onderzocht is of DLG bij het verpachten of in bruikleen geven van grond de goede voorwaarden heeft gesteld om conform de afspraken met de provincie te kunnen handelen. Ook is bekeken of het tijdelijk beheer doelgericht wordt ingezet, doordat in de voorwaarden voor pacht of bruikleen en bij de termijn van pacht of bruikleen rekening is gehouden met de eindbestemming van de grond. Of dat nu natuur is of teruggave aan de agrarische markt.

²² Er is één gebied in Zuid-Holland waarvoor DLG het tijdelijk beheer zelf uitvoert, Deze vorm van tijdelijk beheer laten we buiten beschouwing in dit onderzoek, omdat deze grond nooit is aangekocht in opdracht van de provincie.

Verder was de vraag hoe DLG bewaakt en borgt of de tijdelijke gebruiker van de grond de voorwaarden naleeft. De kwaliteit van het tijdelijk beheer hebben we in dit onderzoek niet beoordeeld.

Onderzoeksvraag 4: Heeft DLG het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en is er voldoende voortgang geboekt?

Het inrichten van grond als natuur is onderdeel van de realisatie van de EHS. DLG heeft van de provincie de verantwoordelijkheid gekregen voor het inrichten van de aangekochte gronden. DLG voert het inrichten niet zelf uit, maar schakelt daar andere organisaties voor in. Nadat de gronden zijn ingericht, worden ze doorgeleverd aan de eindbeheerder. Maar grond wordt soms ook doorgeleverd zonder ingericht te zijn, of met een zogenoemde basisinrichting. Onderzocht is of de gronden volgens het afgesproken tempo worden ingericht en hoe bepaald is wie er verantwoordelijk is voor de inrichting. Belangrijk daarbij is de vraag of DLG bewaakt en borgt of de uitvoerende organisatie de afspraken met betrekking tot het inrichten nakomt. De kwaliteit van het inrichten van gronden als natuur beoordelen we niet.

Onderzoeksvraag 5: Heeft de provincie in voldoende mate gestuurd op het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden ten behoeve van de EHS door DLG?

Gegeven de afspraken tussen provincie en DLG over de uitvoering van het EHS grondbeleid, is het logisch dat de provincie stuurt op de naleving van deze afspraken. Bovendien is de realisatie van de EHS de verantwoordelijkheid van de provincie. Daarom is onderzocht of en hoe de provincie zich informeert over de voortgang van het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden door DLG, of DLG de afspraken hierover goed uitvoert en of de provincie een goed beeld heeft van de voortgang. Nagegaan is of er voortgangsrapportages zijn en of deze rapportages voldoende relevante informatie voor de provincie bevatten. Naar aanleiding daarvan is ook onderzocht of de provincie actie heeft ondernomen bij het niet nakomen van afspraken of bij onvoldoende voortgang.

1.4.2 Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het uitvoeren van onderzoek en het formuleren van haar bevindingen een beoordelingskader. Dit beoordelingskader is gebaseerd op de onderzoeksvragen en bevat de criteria aan de hand waarvan de onderzoeksvragen worden getoetst. Het concept beoordelingskader is besproken met ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie. In Tabel 2 is het definitieve beoordelingskader opgenomen.

Tabel 2 Beoordelingskader

Vraag 1. Zijn de opzet van het grondbeleid van de provincie en de afspraken met DLG voldoende gericht op de realisatie van de EHS?	
Criteria	
1.1	Voor het aankopen, verkopen, ruilen, inrichten en doorleveren van grond zijn specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd.
1.2	De doelen voor het aankopen, verkopen, ruilen, inrichten en doorleveren van grond zijn in lijn met de afspraken tussen Rijk en provincie.
1.3	Het provinciaal grondbeleid voor de realisatie van de EHS is vertaald in afspraken met DLG.

Vraag 2. Heeft DLG het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en is er voldoende voortgang geboekt?
Criteria
2.1 De specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen voor het aankopen, verkopen, ruilen en doorleveren van grond worden gehaald.
2.2 Het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS ligt op schema.
2.3 DLG voert het grondbeleid uit conform de afspraken met de provincie.
Vraag 3. Heeft DLG het tijdelijk beheer van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en wordt het tijdelijk beheer doelgericht ingezet?
Criteria
3.1 DLG voert het tijdelijk beheer uit conform de afspraken met de provincie.
Vraag 4. Heeft DLG het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en is er voldoende voortgang geboekt?
Criteria
4.1 DLG voert het inrichten uit conform de afspraken met de provincie.
4.2 Het tempo van het inrichten van gronden als natuur voor de EHS gaat volgens de afspraken tussen de provincie en DLG.
4.3 Het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS ligt op schema.
Vraag 5. Heeft de provincie in voldoende mate gestuurd op het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden ten behoeve van de EHS door DLG?
Criteria
5.1 De provincie heeft afspraken gemaakt over inhoud en frequentie van de informatie die DLG aanlevert over het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden.
5.2 De provincie heeft actie ondernomen indien uit de informatie is gebleken dat DLG de afspraken onvoldoende is nagekomen of onvoldoende voortgang is geboekt.
5.3 GS hebben PS tijdig geïnformeerd over het onvoldoende nakomen van afspraken door DLG of onvoldoende voortgang.
5.4 PS hebben actie ondernomen indien uit de informatie van GS is gebleken dat DLG de afspraken onvoldoende is nagekomen of onvoldoende voortgang is geboekt.

De Rekenkamer heeft bij de beantwoording van de onderzoeksvragen een splitsing aangebracht tussen de periode 2007-2010 en de periode 2011-april 2014. De verdere decentralisatie van het natuurbeleid in 2010 en de kwestie van de gelijkberechtiging in 2011 zijn dermate majeure ontwikkelingen dat de uitvoering van het grondbeleid voor de EHS vanaf 2011 in belangrijk andere omstandigheden plaatsvindt dan in de periode 2007-2010.

De aanbevelingen zullen zijn gericht op de situatie vanaf 2015, als de provincie de taken van DLG voor onder andere het grondbeleid heeft overgenomen.

1.5 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 1 beantwoordt onderzoeksvraag 1 over het provinciale beleid en de afspraken met DLG. De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn

gebruikt in de hoofdstukken 3 en 4. In die hoofdstukken toetsen wij namelijk de uitvoering van het beleid en de afspraken tussen de provincie en DLG.

De Rekenkamer heeft in hoofdstuk 2 de beleidscontext, de afspraken tussen Rijk en provincie en het provinciaal beleid in beide perioden uitgebreider beschreven. Dit is vooral bedoeld als verdieping.

Hoofdstuk 3 beschrijft of de voortgang van het beleid in kwantitatief opzicht op schema ligt en hoe DLG de kwantitatieve afspraken met de provincie uitvoert. Hoofdstuk 4 gaat over de uitvoering door DLG van de kwalitatieve afspraken. De hoofdstukken 3 en 4 samen geven antwoord op de onderzoeksvragen 2, 3 en 4. Hoofdstuk 5 beantwoordt onderzoeksvraag 5 over de sturing door de provincie.

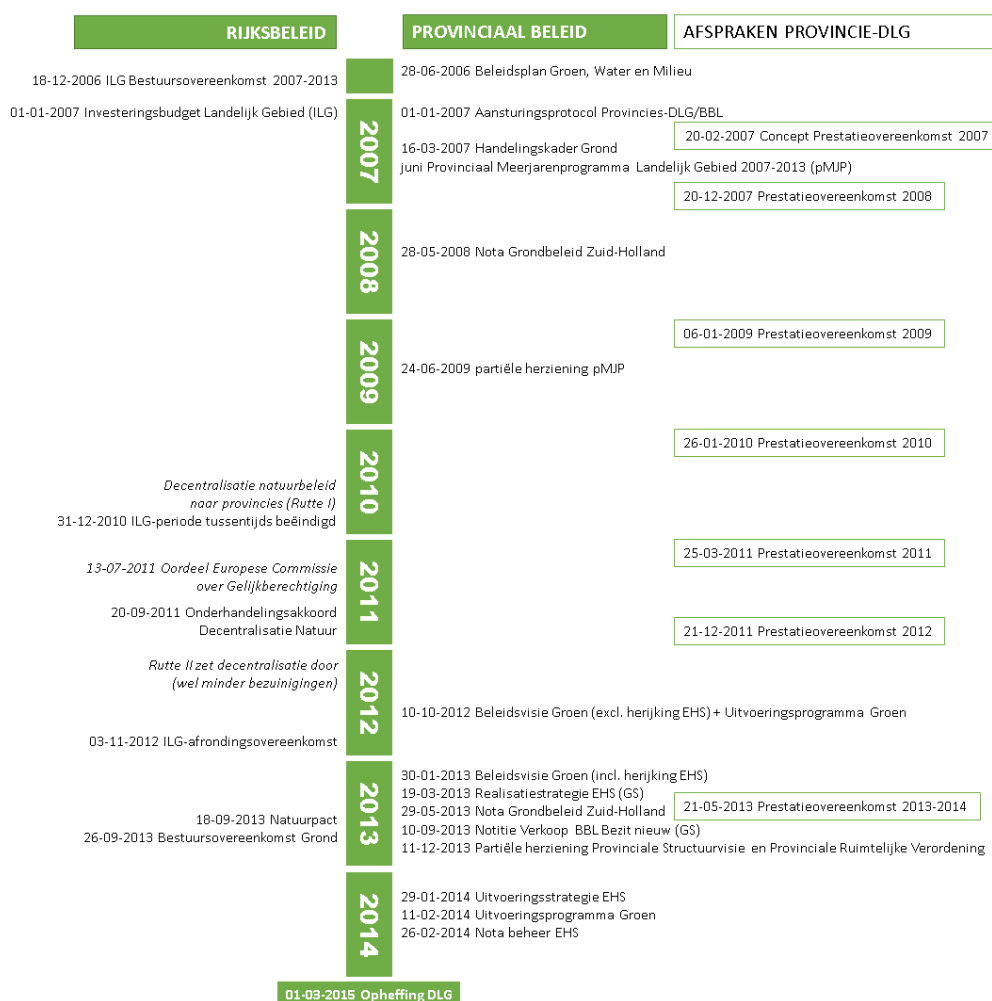
HOOFDSTUK 2

Beleid

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord: Zijn de opzet van het grondbeleid van de provincie en de afspraken met DLG voldoende gericht op de realisatie van de EHS?

2.1 Chronologisch overzicht van het beleid en de afspraken

In de onderzoeksperiode hebben zich veel relevante ontwikkelingen voorgedaan. Belangrijk is bijvoorbeeld de decentralisatie van het natuurbeleid met daaraan gekoppeld de voorlopige afronding van het ILG. In Figuur 3 zijn de belangrijkste beleidsdocumenten van het Rijk, de provincie en de afspraken met DLG op een tijdlijn geplaatst. In de volgende paragrafen wordt hier verder op ingegaan, waarbij vanwege de decentralisatie onderscheid is gemaakt in de periode van 2007-2010 en vanaf 2011.



Figuur 3 Beleid en afspraken in de tijd (in de onderzoeksperiode)

Met de vaststelling van de Beleidsvisie Groen op 10 oktober 2012 heeft de provincie nieuw natuurbeleid geformuleerd. Het nieuwe natuurbeleid wordt momenteel uitgewerkt. Een aantal stappen (zoals Uitvoeringsstrategie EHS) is reeds gezet, maar dit proces is nog niet helemaal afgerond (de provincie noemt dit werk in progress²³). Ook na afloop van de onderzoeksperiode januari 2007 – april 2014 zijn er stappen gezet. Het gaat dan met name om de uitwerking van het grond-voor-grond principe (notities uit juli 2014) en stappen in het gebiedsproces voor de Krimpenerwaard (stukken uit september/oktober 2014). Deze stappen zijn niet inhoudelijk meegenomen in het onderzoek van de Rekenkamer. Wel worden ze kort genoemd bij de bevindingen die op deze aspecten van toepassing zijn.

2.2 Grondbeleid in de periode 2007-2010

In deze paragraaf is voor de periode 2007-2010 de beoordeling weergegeven van criterium 1.1: *Voor het aankopen, verkopen, ruilen, inrichten en doorleveren van gronden zijn specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd*. En van criterium 1.2: *De doelen voor het aankopen, verkopen, ruilen, inrichten en doorleveren zijn in lijn met de afspraken tussen Rijk en provincie*.

Voor een goede uitvoering van het grondbeleid EHS is het belangrijk dat de formulering van het doel en de bijbehorende effectindicatoren voldoet aan het eerste criterium. Daarnaast is het tweede criterium van belang omdat de provincie afspraken met het Rijk heeft afgesloten, die met de beoogde doelen nagekomen moeten kunnen worden.

Bevinding 1: De provincie had in de periode 2007-2010 in het pMJP specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd voor het aankopen en inrichten van gronden. De vertaling van deze doelen in jaarlijkse prestaties waren ruim in lijn met de afspraken tussen Rijk en provincie in de ILG Bestuursvereenkomst voor wat betreft het aankopen, maar niet voor wat betreft het inrichten van gronden. Overigens werden in het pMJP op verschillende plekken ook andere cijfers genoemd voor de afspraken tussen Rijk en provincie dan in de ILG Bestuursvereenkomst staan. De Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen waar deze cijfers vandaan komen, zodat lastig te bepalen is wat de afspraken precies waren.

Het beoogde tempo van het inrichten van gronden voor de EHS in de begroting was niet voldoende om de afspraken uit de ILG bestuursovereenkomst te realiseren. Voor het verkopen, ruilen en doorleveren van gronden had de provincie in de periode 2007-2010 geen specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd.

Toelichting:

De afgesproken doelen voor het aankopen en inrichten van gronden uit de ILG Bestuursvereenkomst tussen Rijk en provincie waren opgenomen in het pMJP 2007-2013. De provincie heeft elk jaar in de programmabegroting opgenomen hoeveel grond ten behoeve van de realisatie van de provinciale EHS jaarlijks aangekocht en ingericht dient te worden.

De in de ILG Bestuursvereenkomst afgesproken doelen waren voor het aankopen van gronden goed vertaald in de jaarlijkse prestaties in de begroting. De afspraken besloegen de periode 2007-2013, totaal zeven jaar. Met een gemiddelde prestatie van 350 ha. per jaar ($7 \times 350 = 2.450$) aankoop EHS was het ruim haalbaar om uiterlijk 2013 de afgesproken prestatie uit de ILG Bestuursvereenkomst te bereiken (totaal van 1.726 ha., zie Tabel 2). Voor

²³ Provincie Zuid-Holland (2014), Reactie op feitelijk wederhoor 17 oktober 2014.

het inrichten van gronden waren de prestaties niet in lijn met de afspraken uit de ILG Bestuursvereenkomst. Het beoogde tempo van het inrichten van gronden voor de EHS in de begroting (300 ha. per jaar) was niet voldoende om de afspraken uit de ILG Bestuursvereenkomst te realiseren (3.432 ha., zie Tabel 2). Overigens werden in het pMJP op verschillende plekken ook andere cijfers genoemd voor de afspraken tussen Rijk en provincie dan in de ILG Bestuursvereenkomst staan. De Rekenkamer heeft niet kunnen achterhalen waar deze cijfers vandaan komen, zodat lastig te bepalen is wat de afspraken precies waren.

Uit de begrotingen 2008-2010 blijkt dat in die periode de jaarlijkse prestatie voor inrichting 50 ha. lager was dan voor aankoop. Dat is niet in lijn met de prestaties die in de ILG Bestuursvereenkomst waren afgesproken. Voor inrichting van gronden voor de EHS waren die prestaties ca. twee maal zo hoog als voor de verwerving van gronden voor de EHS.

In het onderstaande wordt nader ingegaan op het EHS-beleid en het grondbeleid voor de EHS.

2.2.1 Beleidscontext en afspraken Rijk-provincie (2007 - 2010)

Op 1 januari 2007 werd het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) ingevoerd. Doel van het ILG was om de provincies samen met de gemeenten en waterschappen in staat te stellen om op een effectieve wijze de Rijksdoelen uit het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 te integreren met de inspanningen in de regio's.²⁴

Elke provincie kreeg de beschikking over ILG middelen. Via een bestuursovereenkomst werden door Rijk met elke provincie prestatieafspraken gemaakt over (onder meer) de realisatie van de EHS, via het aankopen en inrichten van gronden als nieuwe natuur, alsmede via particulier en agrarisch natuurbeheer.²⁵ Voor het aankopen van grond ten behoeve van de EHS werd vanaf dat moment de provincie de opdrachtgever van DLG.²⁶

In de ILG Bestuursvereenkomst tussen het Rijk en de provincie Zuid-Holland van 18 december 2006 werden over zes onderwerpen afspraken gemaakt: natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem en water. De afspraken die relevant zijn voor dit onderzoek, gaan over aankopen, ruilen en inrichten ten behoeve van de realisatie van de EHS; deze afspraken maken onderdeel uit van de afspraken bij het onderwerp natuur. In Tabel 3 zijn deze afspraken weergegeven.²⁷

²⁴ Bestuursvereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Zuid-Holland over Investeringsbudget Landelijk Gebied (2006), p. 2.

²⁵ Zie bijvoorbeeld: Rijk en provincie Zuid-Holland (2006), ILG Bestuursvereenkomst 2007-2013, pp. 7-10.

²⁶ Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), ondertekend door ministerie van LNV, DLG/BBL, alle provincies en het IPO (2006).

²⁷ Bestuursvereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincie Zuid-Holland over Investeringsbudget Landelijk Gebied (2006), p. 7.

Tabel 3 Afsproken prestaties en bijdragen ILG Bestuursvereenkomst (2007-2013)

Activiteit	Prestaties	Totaal prestaties	Rijksbijdrage
Nieuwe EHS, aankopen	- 370 ha. nieuwe natuur - 481 ha. robuuste verbindingen 875 ha. natte natuur	1.726 ha.	€ 62,71 miljoen (Rijksbijdrage + PNB lening)
Nieuwe EHS, ruilen	- n.v.t.	2.781 ha.	n.v.t.
Nieuwe EHS, inrichten	- 1.475 ha. nieuwe natuur - 645 ha. robuuste verbindingen - 1.312 ha. natte natuur	3.432 ha.	€ 53,65 miljoen
Totaal			€ 116,36 miljoen
Overname rijksverplichtingen inrichting nieuwe EHS	- 4.832 ha.	4.832 ha.	€ 2,83 miljoen

Het ILG zou oorspronkelijk lopen van 2007 tot en met 2013. In 2010 besloot het kabinet Rutte-I echter het natuurbeleid te decentraliseren naar provincies. Een van de gevolgen van dit besluit was dat de ILG Bestuursvereenkomsten 2007-2013 zijn komen te vervallen. Rijk en provincies kwamen overeen de bestuursvereenkomsten per 1 januari 2011 af te rekenen, uitgaande van de daadwerkelijke bestedingen die de provincies tot dat moment hadden gedaan.²⁸ Zie verder paragraaf 2.4.

2.2.2 Provinciaal beleid EHS (2007 - 2010)

Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010

Het Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010 is vastgesteld door PS op 28 juni 2006. Dit beleidsplan was geldig in een deel van de onderzoeksperiode. Over het grondbeleid staat in het Beleidsplan Groen, Water en Milieu dat een actief grondbeleid onderdeel is van een gebiedsgerichte werkwijze. De provincie neemt het initiatief om tot financiële afspraken te komen met de gebiedspartijen. Verder weegt de provincie bij elk ruimtelijk groenproject af of onteigening nodig is. Vanwege het prijsopdrijvende effect zal onteigening niet altijd worden ingezet.²⁹

Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013

In juni 2007 verscheen het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013 (pMJP 2007-2013) van de provincie Zuid-Holland. Het pMJP 2007-2013 was een uitwerking van de doelen en prestaties uit de ILG Bestuursvereenkomst met het Rijk tot een provinciebreed programma, waarin ook doelen en middelen van provincie, gemeenten en waterschappen waren opgenomen.³⁰

²⁸ Tweede Kamer (2011), Ecologische Hoofdstructuur, brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (kamerstuk 30825-107).

²⁹ Provincie Zuid-Holland (2006), Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010, p. 51.

³⁰ Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, p. 6.

In het pMJP 2007-2013 werd een spanning gesignaleerd tussen beleid, afspraken en beschikbare middelen. In de Bestuursovereenkomst was een Rijksbijdrage van € 116 miljoen afgesproken voor de aankoop van 1.726 ha. en de inrichting van 3.432 ha. voor de EHS.³¹ De bestuurlijke afspraken tussen Rijk en provincie tot en met 2013 betroffen volgens het pMJP echter 2.336 ha. aankoop van gronden en 4.670 ha. voor inrichting. Omdat de middelen van het Rijk voor deze afspraken ontoereikend waren, zouden Rijk en provincie bij de Midterm Review in 2010 de dekking van de volledige afspraken bespreken.³² De Rekenkamer merkt op dat blijkbaar verschillende bestuurlijke afspraken bestonden, maar heeft niet kunnen achterhalen waar deze zijn vastgelegd. Desgevraagd verwees de provincie naar de bijlage in het pMJP met bestuurlijke afspraken.³³ In deze bijlage worden weer andere cijfers genoemd: 1.253 ha. aankoop (400 ha. droge plus 853 ha. natte natuur) en 1.746 ha. inrichting (530 droge plus 1.216 ha. natte natuur) EHS. De cijfers uit de bijlage van het pMJP zijn niet te relateren aan de afspraken uit de ILG Bestuursovereenkomst, en ook niet aan de bestuurlijke afspraken waar het pMJP over spreekt.

Het pMJP 2007-2013 bevatte kaders voor grondverwerving. Grondverwerving werd van essentieel belang geacht voor het bereiken van de doelen van het pMJP, in verband met functieverandering van agrarische gronden en overdracht van deze gronden aan terreinbeherende organisaties. Om de ambities uit het pMJP te kunnen waarmaken, achtte de provincie een versnelling van de grondverwerving naar 500 ha./jaar nodig.³⁴

De prioriteit bij de grondverwerving lag volgens het pMJP bij Recreatie om de Stad (RodS), Deltanatuur, Integrale Ontwikkeling Delft-Schiedam (IODS), projecten vallend onder de Taskforce Landinrichting en de EHS in de Krimpenerwaard. Bij deze doelen zou maximaal worden ingezet op de verwervingsmogelijkheden, waarbij budgettaire consequenties vooralsnog geen belemmering zouden zijn. Voor de overige delen van de EHS zou de provincie niet actief op de grondmarkt opereren. Bij de Midterm Review in 2010 zou deze strategie geëvalueerd worden.³⁵

Met de invoering van het ILG kreeg de provincie de beschikking over ca. 3.000 ha. grond die DLG vóór 2007 had aangekocht en buiten de grenzen van RodS en EHS lagen. In het pMJP was het streven opgenomen om deze gronden zo snel mogelijk te verkopen of te ruilen voor de realisatie van de prioritaire doelen van RodS en EHS. Nieuwe ruilgrond zou in beginsel niet meer worden aangekocht, tenzij het om ruilgrond ging die direct kon worden gebruikt voor de verwerving van grond binnen de begrenzingen.³⁶

Uitgangspunt bij grondverwerving was dat grond op vrijwillige basis tegen marktconforme prijzen werd verworven. Dit om te voorkomen dat de provincie door haar handelen een prijsbepalende factor zou worden. Bij prioritaire projecten waarvan de tijdige afronding gevaar liep door onvoldoende voortgang bij vrijwillige verwerving nam de provincie zich voor om onteigening als ultiem instrument in te zetten. Daarbij was de intentie van de provincie om zich te houden aan de parlementaire afspraak om maximaal circa 10% van de grond via onteigening (of tegen onteigeningswaarde, ofwel volledige schadeloosstelling) te verwerven. Dan moest dat wel mogelijk worden gemaakt in de bestemmingsplannen van de betrokken regiogemeenten. De feitelijke inzet van het onteigeningsinstrument zou worden uitgewerkt in aankoopstrategieplannen (ASP's) voor projecten. In de praktijk kwam het er volgens de provincie overigens vaak op neer dat verwerving plaats zou vinden tegen prijzen die bij

³¹ In de ILG Bestuursovereenkomst staat 3.432 ha. i.p.v. 2.432 ha. De provincie gaat eerst uit van 2.432 ha. maar verandert dit later in 3.432 ha. Gelet op het verschil (precies 1.000) lijkt hier sprake te zijn van een typefout.

³² Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp. 22, 12.

³³ Provincie Zuid-Holland (2014), schriftelijke informatie verstrekt 28 augustus 2014.

³⁴ Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp. 17-18.

³⁵ Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp. 17-18.

³⁶ Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp. 17-18.

onteigening worden gehanteerd, namelijk inclusief volledige schadeloosstelling.³⁷ In het pMJP stond overigens niet in welke prioritaire projecten onvoldoende voortgang werd geboekt.

Vormen voor het verkrijgen van grond

Op hoofdlijnen kan een overheid op drie verschillende manieren grond in haar bezit krijgen:

1. Minnelijke verwerving: Gronden worden op vrijwillige basis aangekocht. De transactie tussen overheid en grondeigenaar gaat alleen over de grond.
2. Minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling: Ook in dit geval worden gronden op vrijwillige basis aangekocht. Maar behalve de prijs voor de grond betaalt de overheid ook een bedrag aan schadeloosstelling voor de economische schade die de grondeigenaar lijdt door de verkoop van grond, bijvoorbeeld doordat zijn economische activiteiten daardoor minder gaan opbrengen. Volledige schadeloosstelling kan alleen worden betaald als in het bestemmingsplan de mogelijkheid van onteigening is opgenomen.
3. Onteigening: Als minnelijke verwerving (met of zonder volledige schadeloosstelling) ondanks onderhandelingen met de grondeigenaar niet mogelijk blijken te zijn, kan de overheid overgaan tot onteigening van gronden. In de Onteigeningswet is geregeld onder welke voorwaarden onteigening mogelijk is en welke procedures voor onteigening gevolgd dienen te worden. Ook in het geval van onteigening zal de grondeigenaar volledig schadeloos gesteld worden.

DLG is de partij die de grondverwerving voor de provincie uitvoert. Het pMJP 2007-2013 verwijst naar de ILG Bestuursovereenkomst 2007-2013, het daaraan gekoppelde Aansturingsprotocol DLG/BBL en de uitwerking daarvan in een Handelingskader Grond, alsmede Aankoopstrategieplannen, voor de uitvoeringskaders voor DLG.³⁸

Partiële herziening Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013

PS van Zuid-Holland hebben op 24 juni 2009 ingestemd met de partiële herziening van het pMJP 2007-2013. Aanleiding voor deze herziening was dat het tempo van de grondverwerving achterbleef bij de doelen uit het pMJP. Daarnaast tekende zich een tekort aan middelen af. In het oorspronkelijke pMJP 2007-2013 was gekozen voor een zekere mate van overprogrammering aan doelen, mede in de veronderstelling dat bij de Mid Term Review in 2010 met het Rijk kon worden onderhandeld over extra middelen. Gelet op de financiële situatie van het Rijk sinds het uitbreken van de financiële crisis eind 2008 ging de provincie hier niet meer van uit.³⁹

De provincie heeft met de herziening gekozen voor een aanpassing van de uitvoeringstrategie voor de realisatie van de doelen van het pMJP. Voor alle EHS- en RodS-projecten werd een strategie voor grondverwerving bepaald. De strategie per EHS-project is te zien in Tabel 4.⁴⁰

³⁷ Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp.18-19.

³⁸ Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp.17, 20.

³⁹ PS Zuid-Holland (2009), Partiële wijziging van het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013 (toelichting op besluit).

⁴⁰ Provincie Zuid-Holland (2009), Notitie Partiële Wijziging Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013 p. 7.

Tabel 4 Grondstrategie per EHS-project (herijkt pMJP)

Projectnaam	Totaal doel 2007-2013	Resterend per 1-1-2009	Prognose realisatie 2009-2013	Strategie grondverwerving
Deltanatuur	861	343	96	Actief
CMK Zuiderdiep (of eventueel alternatief plan)	603	264	74	Actief
Krimpenerwaard	1.791	509	509	Actief
De Venen	836	326	85	Passief
Midden-Delfland	17	17	17	Actief
Stadsregio Rotterdam	175	158	89	Deels passief/Deels actief
Drechtsteden	419	247	207	Deels passief/Deels actief
Haaglanden	262	98	98	Deels passief/Deels actief
Midden Holland (Restveen-waterparel)	380	348	169	Deels passief/Deels actief

Een passieve grondstrategie werd gehanteerd bij projecten in de planvormingsfase. Verwerving diende plaats te vinden op basis van marktconforme prijzen. Een actieve grondstrategie werd gehanteerd om planmatig gronden te verwerven in de eindfase van de planvorming van projecten, als onderdeel van een actieve uitvoering van deze projecten. Instrumenten die de provincie daarbij kon inzetten, waren onteigening of minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling.⁴¹

Het Rijk hanteerde als norm voor de mate waarin onteigening (waaronder ook het betalen van volledige schadeloosstelling werd meegerekend) nodig is, maximaal 10% van de verwervingsopgave. De provincie achtte het onvermijdelijk dat deze grens ruim zou worden overschreden. Dat was nodig om de doelen voor grondverwerving te realiseren.⁴²

Vanwege de beperkte middelen is in het herziene pMJP een prioritering opgenomen van de programmering van de EHS projecten. De Krimpenerwaard en Deltanatuur zijn opgenomen als prioritaire gebieden. Bij deze gebieden wordt actief grond verworven, met inzet van onteigening en volledige schadeloosstelling. Voor alle andere gebieden geldt geen actieve grondverwerving; daar vindt minnelijke verwerving op basis van agrarische prijzen plaats. Om toch meer middelen voor het pMJP programma in te kunnen zetten, zou de provincie BBL-gronden buiten de nieuwe begrenzings van RodS en EHS (ca. 3.000 ha.) verkopen en de opbrengsten aanwenden voor grondverwerving binnen de begrenzings.⁴³

Begrotingen 2007-2010

De provincie heeft in de programmabegroting opgenomen hoeveel grond ten behoeve van de realisatie van de provinciale ecologische hoofdstructuur aangekocht en ingericht dient te worden. In Tabel 5 staat wat de voorgenomen prestatie per jaar is.

⁴¹ Provincie Zuid-Holland (2009), Notitie Partiële Wijziging Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, p. 7.

⁴² Provincie Zuid-Holland (2009), Notitie Partiële Wijziging Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, p. 3.

⁴³ Provincie Zuid-Holland (2009), Notitie Partiële Wijziging Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, pp. 3, 8.

Tabel 5 Prestatie aankoop en inrichting grond PEHS in begroting

Begrotingsjaar	Prestatie aankoop	Prestatie inrichting
2007	550 ha.*	
2008	350 ha.	300 ha.
2009	350 ha.	300 ha.
2010	350 ha.	300 ha.

* In 2007 werd nog geen onderscheid gemaakt tussen aankoop en inrichting.

De afspraken met het Rijk beslaan de periode 2007-2013, totaal zeven jaar. Met een gemiddelde prestatie van 350 ha. per jaar aankoop EHS is het haalbaar om uiterlijk 2013 de afgesproken prestatie uit de ILG Bestuursovereenkomst te bereiken (totaal van 1.726 ha., zie Tabel 2). De jaarlijkse prestatie van 300 ha. inrichting is niet voldoende om de afspraken van de ILG Bestuursovereenkomst te realiseren (3.432 ha., zie Tabel 2). Bovendien blijkt uit de begrotingen 2008-2010 dat in die periode de jaarlijkse prestatie voor inrichting 50 ha. lager was dan voor aankoop, terwijl de met het Rijk afgesproken prestatie voor het inrichten van gronden bijna twee maal zo hoog was als voor het aankopen van gronden.

In de begrotingen zijn geen prestaties opgenomen over het ruilen, verkopen of doorleveren van gronden.

2.2.3 Provinciaal grondbeleid (2007 - 2010)

Het grondbeleid van de provincie Zuid-Holland is vastgelegd in verschillende Nota's Grondbeleid. De huidige nota dateert van 2013 (zie par. 2.4.3). Met betrekking tot de onderzoeksperiode zijn ook nota's opgesteld in 2004 en 2008. In 2003 hebben PS de "Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid alsmede voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie" vastgesteld (in 2007 de "Verordening financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie"), waarin onder andere is vastgelegd dat GS tenminste eens in de vier jaar een nota grondbeleid ter vaststelling aanbieden aan PS.

Nota grondbeleid 2004

De nota uit 2004 is opgemaakt in een tijd dat er erg veel druk op de grondmarkt was. De nota zegt daarover: "Door de schaarse ruimte en de vele ruimteclaims zijn grondprijzen tot grote hoogte gestegen en is de grondmobiliteit beperkt. Maatschappelijk gewenste ontwikkelingen worden hierdoor gehinderd; soms zelfs geblokkeerd. Dat is onaanvaardbaar".⁴⁴ In het algemeen zet de nota dan ook in op actief strategisch grondbeleid, waarbij gronden die direct of indirect van belang zijn voor de realisatie van provinciale plannen verworven kunnen worden. Verder zal grond in eigendom worden gehouden als die een publiek doel borgt.

In de nota van 2004, die in 2007 nog geldig was, is specifiek voor de EHS weinig beleid opgenomen. Toen de nota werd opgesteld, liepen de geldstromen nog via het Rijk. De groene ambities waren vastgelegd in het provinciaal uitvoeringsprogramma GIOS/EHS. In de nota wordt gesteld dat jaarlijks ongeveer 700 tot 1000 ha aangekocht wordt voor groen en dat waar synergie mogelijk lijkt, afstemming plaatsvindt met grondverwerving voor andere provinciale ambities. Voor grondverwerving zegt de nota ook dat het steeds vaker noodzakelijk is af te stappen van verwerving op basis van vrijwilligheid en onteigening in te zetten, onder andere door de eerder genoemde druk op de grondmarkt, maar "ook om duidelijk te maken dat het de provincie ernst is ten aanzien van de groene ambities. Daarvoor moeten de 'groene gronden' van de EHS en van de provinciale ecologische verbindingen wel begrensd en verankerd zijn in de streekplannen".⁴⁵

⁴⁴ Provincie Zuid-Holland (2004), Nota Grondbeleid 2004, p.4.

⁴⁵ Provincie Zuid-Holland (2004), Nota Grondbeleid 2004, pp.5-6.

Er wordt alvast een voorzet gegeven voor het ILG beleid: “Op dit moment wordt door Rijk en IPO gewerkt aan het nader invulling geven aan een sturingsmodel landelijk gebied. De filosofie voor dit model is dat het Rijk zich gaat richten op de hoofdlijnen van beleid en dat de provincie de regie zal hebben op de uitvoering (incl. grondverwerving) via een gebiedsgerichte benadering. De rijksmiddelen voor het landelijk gebied zullen gebundeld en ontschot aan de provincie beschikbaar worden gesteld via een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)”.⁴⁶

Nota grondbeleid 2008

In de nota van 2008 wordt een algemene definitie gegeven van het provinciale grondbeleid van Zuid-Holland. Volgens die definitie omvat het grondbeleid⁴⁷:

- a. de aan- en verkoop van gronden en andere onroerende zaken ter uitvoering van provinciale taken en projecten;
- b. de strategische en operationele kaders waaronder wordt aangekocht;
- c. het wettelijke grondbeleidsinstrumentarium, zoals het onteigeningsinstrument voorkeursrecht en vereveningsinstrumentarium;
- d. samenwerkingsconstructies tussen overheden (eventueel met private partijen) ter uitvoering van gezamenlijke aankoop en ontwikkeling, zoals een groundbank of een regionale ontwikkelingsmaatschappij (ROM);
- e. maatregelen noodzakelijk om de met aankoopinvesteringen samenhangende risico's transparant en beheersbaar te maken, waaronder het opstellen van grondexploitatiebegrotingen en het maken van financiële risicoanalyses.

“Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel”.⁴⁸

De nota van 2008 gaat in op provinciaal grondbeleid voor groene doelen. Ten aanzien van het realiseren van de doelstellingen uit het pMJP wordt gesteld dat de beschikbare middelen niet toereikend zijn om alle ‘groene wensen’ te kunnen realiseren. Er zijn dus “realistische keuzes vereist en de provincie moet om het maximale uit de beperkte middelen te halen, strategisch en tactisch slim opereren”.⁴⁹

Voor de grondverwerving geldt dat de provincie bij pMJP-projecten verwerft in het kader van de uitvoering van een overheidstaak. In de nota is voor dergelijke taken vastgelegd dat de onderhandelingen minnelijk worden gevoerd maar uiteindelijk met onteigening als mogelijk sluitstuk. Per project dat valt onder provinciale (mede) verantwoordelijkheid moet een aankoopstrategie worden opgesteld, waarin kaders voor het toepassen van grondbeleidsinstrumenten zijn opgenomen en is aangegeven wat verworven moet worden, tegen welke prijs en wat de planning is. Verder kunnen ook andere zaken in de aankoopstrategie geregeld worden, afhankelijk van de doelen van het project en de lokale situatie. Voor de EHS kan bijvoorbeeld gedacht worden aan mogelijkheden voor Particulier Natuurbeheer, het gebruik van ruilgronden en het organiseren van de Ruimte-voor-Ruimteregeeling.

Ook als de projectrealisatie wordt overgedragen – zoals bij de EHS aan DLG – moet de grondverwerving zoveel mogelijk plaatsvinden binnen de kaders van de provincie. Een van die kaders is het principe van functiescheiding tussen taxeren en onderhandelen: “Alle te verwerven objecten worden vooraf getaxeerd door een onafhankelijke deskundige. Deze taxatie is uitgangspunt voor de verder te voeren onderhandelingen en die onderhandelingen worden gevoerd door anderen (verwervers)”.⁵⁰

De provincie kan de realisatie zelf ter hand nemen, maar kan ook de uitvoeringsverantwoordelijkheid overdragen aan een gemeente of een waterschap tegen vergoeding van de te maken investeringen. De provincie blijft wel

⁴⁶ Provincie Zuid-Holland (2004), Nota Grondbeleid 2004, p.15.

⁴⁷ Provincie Zuid-Holland (2008), Nota Grondbeleid 2008, p.4.

⁴⁸ Provincie Zuid-Holland (2008), Nota Grondbeleid 2008, p.6.

⁴⁹ Provincie Zuid-Holland (2008), Nota Grondbeleid 2008, p.5.

⁵⁰ Provincie Zuid-Holland (2008), Nota Grondbeleid 2008, p.11.

verantwoordelijk voor resultaat en wijze van uitvoering. Als het niet lukt om tot uitvoeringsafspraken te komen zal de provincie zelf de onderhandelingen moeten voeren.

In de Nota Grondbeleid staat niets over locaties en prioriteit van verwervingen. Er is alleen een zeer algemeen geformuleerde uitspraak dat de provincie grond verwerft voor pMJP projecten. De nota bevat wel het uitgangspunt dat onderhandelingen minnelijk kunnen worden gevoerd met onteigening als sluitstuk. Dit uitgangspunt is verder in de partiële herziening van het pMJP in juni 2009.⁵¹

2.3 Vertaling van het beleid in afspraken met DLG (2007-2010)

In deze paragraaf is voor de periode 2007-2010 de beoordeling weergegeven van criterium 1.3: *Het provinciaal grondbeleid voor de realisatie van de EHS is vertaald in afspraken met DLG*. Het provinciaal grondbeleid voor de EHS wordt voor een belangrijk deel uitgevoerd door DLG. De provinciale doelen moeten goed zijn vertaald in afspraken met DLG.

Bevinding 2: De beoogde doelen voor verwerving en inrichting van gronden voor de EHS in de begroting van 2007 en 2008 passen niet bij de afspraken met DLG. In 2009 en 2010 is dat in goede zin bijgesteld voor verwerving, maar niet voor inrichting.

In het Handelingskader Grond, dat de beleids- en uitvoeringafspraken met DLG bevat, wordt een relatie gelegd tussen de te volgen grondstrategie en het pMJP 2007-2013. Ook staan er afspraken in over het maken van aankoopstrategieplannen en over de marktconformiteit van de prijzen.

Over het geheel genomen is het provinciaal grondbeleid redelijk vertaald in de afspraken met DLG.

Toelichting:

In de begroting van 2007 is 550 ha. geraamd voor verwerving en inrichting samen. In de begrotingen van 2008 tot en met 2010 wordt 350 ha. geraamd voor verwerving en 300 ha. voor inrichting (zie Tabel 5). Deze doelen passen niet bij de met DLG afgesproken prestaties voor 2007 en 2008. In 2007 was 440 ha. voor verwerving en inrichting in totaal afgesproken en in 2008 was dit 660 ha. voor verwerving en 812 ha. voor inrichting (zie Tabel 6). In 2009 en 2010 sluiten de prestatieafspraken voor grondverwerving, resp. 315 ha. en 305 ha., beter aan bij de begroting van die jaren. Voor de inrichting van gronden geldt dit niet. De afspraken voor inrichting bedroegen in 2009 en 2010 resp. 137 ha. en 279 ha.

In de onderstaande paragrafen wordt eerst ingegaan op de kwantitatieve prestatieafspraken met DLG. Vervolgens worden de kwalitatieve afspraken beschreven, zoals die zijn vastgelegd in het Handelingskader Grond.

2.3.1 Prestatieafspraken met DLG (2007 – 2010)

Bij de inwerkingtreding van het ILG op 1 januari 2007 is op landelijk niveau een Aansturingsprotocol Provincies-DLG/BBL opgesteld, met daarin algemeen geldende afspraken voor de relatie tussen elke provincie en DLG. De basis voor de uitvoering door DLG is de jaarlijkse Prestatieovereenkomst die elke provincie afsluit met DLG. De

⁵¹ Interview provincie Zuid-Holland 28 juli 2014.

Prestatieovereenkomst regelt welke bijdrage DLG levert aan de realisatie van de afspraken tussen provincie en Rijk in de ILG Bestuursovereenkomst (art. 3).

In de Prestatieovereenkomsten zijn onder andere afspraken gemaakt over het aantal hectaren per jaar dat DLG zal aankopen en inrichten ten behoeve van de realisatie van de EHS. Tabel 6 laat zien wat deze afspraken zijn.

Tabel 6 Prestaties aankoop en inrichting 2007-2010 in Prestatieovereenkomsten

Jaar	Afspraak aankoop	Afspraak inrichting
2007	440 ha. ⁵²	geen
2008	616 ha.	812 ha.
2009	315 ha.	137 ha.
2010 ⁵³	305 ha.	279 ha.

De boogde doelen voor verwerving en inrichting van gronden voor de EHS in de begroting van 2007 (550 ha. verwerving en inrichting samen) en 2008 (resp. 350 ha. en 300 ha., zie Tabel 5) passen niet bij de afspraken met DLG. In 2009 en 2010 is dat in goede zin bijgesteld voor verwerving, maar niet voor inrichting.

Vanaf 2009 staat in de Prestatieovereenkomsten dat de prestaties indicatief zijn. Voor grondverwerving zijn de voorwaarden dat:

- er behoorlijke mogelijkheden tot grondaankopen zijn in een gebied ('grondmobiliteit');
- de bestemming natuur is vastgelegd in bestemmingsplannen;
- er bestuurlijk overeenstemming bestaat over de inzet van instrumenten en er overeenstemming bestaat over het beheer van de natuur.⁵⁴

Vanaf 2010 worden de prestaties in termen van 'prognoses' aangeduid.

2.3.2 Handelingskader Grond

Behalve kwantitatieve afspraken hebben de provincie en DLG ook kwalitatieve afspraken gemaakt over de uitvoering van het grondbeleid. Deze afspraken zijn vastgelegd in een Handelingskader Grond. In het Handelingskader van de provincie Zuid-Holland zijn twee aspecten samengevoegd: 1. Het provinciaal beleidskader voor de grondverwerving ten behoeve van het ILG; 2 Het uitvoeringskader voor de grondverwerving door DLG. Het pMJP 2007-2013 en het Aansturingsprotocol vormen het beleidskader respectievelijk het uitvoeringskader waaraan het Handelingskader Grond hiërarchisch ondergeschikt is.⁵⁵

Beleidskader grondverwerving⁵⁶

In het Handelingskader Grond is een paragraaf opgenomen met het provinciale beleidskader voor grondverwerving. Het beleidskader bevat de volgende punten:

1. In het pMJP is onderscheid gemaakt tussen prioritaire en niet-prioritaire onderdelen. Dat werkt door in de grondverwerving. Bij de prioritaire onderdelen stelt de provincie zich actief op. Daarbij gaat de provincie uit

⁵² 205 ha. nieuwe natuur en robuuste verbindingen + 235 ha. natte natuur. Verder werd de mogelijkheid onderzocht om via een separate offerte (buiten de Prestatieovereenkomst om) 75 ha. extra te verwerven voor nieuwe natuur en robuuste verbindingen in de Driehoek RZG Groen, RGSP 2 en het Groene Hart.

⁵³ De afspraken voor 2010 zijn exclusief de afspraken voor verwerving (16 ha.) en inrichting (154 ha.) ten behoeve van klassieke landinrichting.

⁵⁴ Provincie Zuid-Holland (2009), Prestatieovereenkomst 2009 tussen provincie en Dienst Landelijk Gebied, bijlage 2.

⁵⁵ Provincie Zuid-Holland (2007), Handelingskader Grond Provincie Zuid-Holland 2007-2013, p. 4.

⁵⁶ Provincie Zuid-Holland (2007), Handelingskader Grond Provincie Zuid-Holland 2007-2013, pp.6-10.

van verwerving op vrijwillige basis. Bij de niet prioritaire onderdelen is een passieve benadering van toepassing.

2. In principe zal geen nieuwe ruilgrond meer worden aangekocht.
3. Van de grondverwerving mag geen marktverstoring uitgaan. Aankopen zijn alleen toegestaan onder de op dat moment geldende 25% duurste grondprijzen binnen het totale agrarische verkoopvolume in een aankoopgebied.

Toelichting op voorkomen marktverstoring (punt 3 beleidskader grondverwerving)

Met het feit dat aankopen toegestaan zijn onder de op dat moment geldende 25% duurste grondprijzen binnen het totaal agrarisch verkoopvolume in een aankoopgebied, wordt bedoeld dat er gekeken wordt naar agrarische grondtransacties in de voorafgaande periode in het desbetreffende aankoopgebied. Van die transacties worden de 25% duurste 'weggestreept' en het hoogste transactiebedrag dat dan overblijft, vormt de bovengrens voor de aankoopprijs.

Voorbeeld:

Perceel getaxeerd op €30.380,-/ha

In de periode tot een jaar terug zijn er 17 transacties gedaan, waarvan:

25% onder de €29.500,-/ha valt

50% onder de €30.000,-/ha valt

75% onder de €31.000,-/ha valt

De 25% duurste grondprijzen liggen dus boven de €31.000,-/ha. De transactie van €30.380,-/ha ligt daaronder en is dus toegestaan (want is marktconform)

4. De provincie bepaalt of voor een project een aankoopstrategieplan (ASP) wordt opgesteld. Het ASP omvat een analyse van de grondmarkt binnen een project. Verder staat in een ASP met welke instrumenten, tegen welke prijs en wanneer gronden beschikbaar moeten komen. Een ASP wordt in opdracht van de provincie door DLG opgesteld en door GS vastgesteld. De opdrachten tot het opstellen van ASP's maken onderdeel uit van de jaarlijkse Prestatieovereenkomsten.
5. Er wordt terughoudend omgegaan met zware instrumenten als onteigening. Als vrijwillige verwerving voor prioritaire onderdelen van het pMJP onvoldoende resultaat oplevert, kan onteigening zo nodig worden ingezet. In principe wordt daarbij nooit meer betaald dan de volledige schadeloosstelling (die bij onteigening gebruikelijk is). Verder is onteigening mogelijk bij de afronding van grotendeels verworven, maar op de verwerving van cruciale delen stagnerende niet-prioritaire projecten.
6. Tussen vrijwillige verwerving en gerechtelijke onteigening zit nog een tussenfase. Het gaat dan om verwerving op minnelijke basis, maar met volledige schadeloosstelling. Uitgangspunt is dat deze prijzen betaald kunnen worden als gerechtelijke onteigening mogelijk is. Dit moet in een ASP worden uitgewerkt. De provincie Zuid-Holland wil zich inspannen om zich aan het landelijke uitgangspunt van maximaal 10% onteigening te conformeren.
7. Er wordt terughoudend omgegaan met de aankoop van opstallen. Indien aankoop noodzakelijk is, worden opstallen weer zo snel mogelijk doorverkocht.
8. De ruilgronden die de provincie tot haar beschikking heeft gekregen in het kader van de ILG Bestuursovereenkomst, zullen worden ingezet om het proces van vrijwillige verwerving te ondersteunen (bijvoorbeeld via kavelruil). De gronden die hier niet voor kunnen worden gebruikt, zullen worden verkocht tegen marktconforme prijzen en zonder de markt te verstoringen.
9. In de begrensde gebieden van de EHS konden grondeigenaren een beroep doen op de koopplicht van de overheid. De provincie heeft de verplichtingen overgenomen die voortvloeien uit de koopplicht van het Rijk.

*Uitvoeringskader grondverwerving*⁵⁷

In het Handelingskader Grond is een paragraaf opgenomen met het provinciale uitvoeringskader voor DLG voor de grondverwerving. Het uitvoeringskader bevat de volgende punten:

1. DLG dient transacties van € 1 miljoen of meer voor te leggen aan de provincie. Voor transacties tot € 1 miljoen heeft DLG geen goedkeuring nodig. GS hebben op 7 december 2010 besloten dit mandaat in te trekken. Dit is kort daarna aan DLG medegedeeld.⁵⁸
2. In afwijking van de basisregel dient DLG ook politiek/bestuurlijk gevoelige transacties, transacties die niet passen in de kaders van een ASP en aankopen waarbij ook opstallen zijn gemoeid, ter goedkeuring aan de provincie voor te leggen.
3. GS bepalen of gerechtelijke onteigening kan worden ingezet en of minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling kan worden ingezet. Vervolgens krijgt DLG de opdracht volgens dit besluit te handelen.
4. BBL kan aan een kavelruil deelnemen. Deelname aan een kavelruil moet worden voorgelegd aan de provincie indien de inbreng van BBL meer dan € 1 miljoen bedraagt.
5. DLG voert het tijdelijk beheer uit van de BBL-gronden. Als de grond tijdelijk wordt uitgegeven aan derden (bijvoorbeeld aan agrariërs of aan de eindbeheerder), dan mogen geen langdurige verplichtingen ontstaan. DLG dient jaarlijks een uitgifteplan op te stellen met uitgangspunten en financiële consequenties van de uitgifte. Het uitgifteplan dient te worden goedgekeurd door de provincie.

De Nota Grondbeleid 2008 blijft volgens de Rekenkamer op onderdelen veel algemener over het grondbeleid ten behoeve van de realisatie van de EHS dan eerder verschenen stukken zoals het pMJP 2007-2013 en het Handelingskader Grond. In het pMJP staan bijvoorbeeld uitspraken over het aankopen van grond buiten de begrenzings van de EHS (nee, tenzij) en wordt een prioritering van projecten gemaakt. Aan deze prioritering wordt in het Handelingskader Grond een keuze voor een grondverwervingsstrategie gekoppeld.

2.4 Grondbeleid vanaf 2011

In deze paragraaf is voor de periode vanaf 2011 de beoordeling weergegeven van criterium 1.1: *Voor het aankopen, verkopen, ruilen, inrichten en doorleveren van gronden zijn specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen geformuleerd.* En van criterium 1.2: *De doelen voor het aankopen, verkopen, ruilen, inrichten en doorleveren zijn in lijn met de afspraken tussen Rijk en provincie.*

Voor een goede uitvoering van het grondbeleid EHS is het belangrijk dat de formulering van het doel en de bijbehorende indicatoren voldoet aan het eerste criterium. Daarnaast is het tweede criterium van belang omdat de provincie afspraken met het Rijk heeft afgesloten, die met de beoogde doelen nagekomen moeten kunnen worden.

⁵⁷ Provincie Zuid-Holland (2007), Handelingskader Grond Provincie Zuid-Holland 2007-2013, pp. 11-13.

⁵⁸ Verslagen periodiek overleg provincie Zuid-Holland – DLG d.d. 13 december 2010 en 20 januari 2011.

Bevinding 3:

De provincie had in de periode 2011-2012 feitelijk geen doelen voor het grondbeleid voor de realisatie van de EHS. Hoewel de provincie in de begrotingen wel streefcijfers had opgenomen, lag het natuurbeleid van de provincie grotendeels stil vanwege de uitwerking van het voornemen van het Rijk tot decentralisatie in het natuurbeleid en vanwege de discussie over gelijkberechtiging.

Met het vaststellen van de Beleidsvisie Groen (eind 2012) is er nieuw provinciaal natuurbeleid geformuleerd. In het nieuwe beleid is het voornemen opgenomen om tot en met 2027 in totaal ca. 6.000 ha. natuur te realiseren (de ontwikkelopgave). Deze ontwikkelopgave is een inspanningsverplichting die is afgesproken met het Rijk en komt in de plaats van de afspraken uit het ILG, dat per 2011 is beëindigd. Daarnaast heeft de provincie ervoor gekozen om nieuwe natuur veel meer via partnerschappen met partijen in een gebied te realiseren.

De provincie heeft in de Uitvoeringsstrategie EHS (2014) nieuwe doelen geformuleerd voor het aankopen en inrichten van gronden als natuur in de periode tot en met 2021, met een doorkijk naar 2027. Het doel voor het inrichten van gronden (5.135 ha.) sluit niet aan bij de ontwikkelopgave van ca. 6.000 ha. Voor het doel voor aankopen (1.205 ha.) is niet toegelicht of dit toereikend is om ca. 6.000 ha. nieuwe natuur te realiseren. Het doel voor het aankopen van nieuwe grond tot en met 2021 sluit wel aan bij de prognoses in de begroting van de provincie; het doel voor het inrichten van nieuwe grond tot en met 2021 niet. Doelen voor de verkoop van gronden worden momenteel uitgewerkt.

Toelichting:

Het provinciale natuurbeleid lag grotendeels stil in de periode 2011-2012. De uitwerking van het voornemen van het Rijk tot decentralisatie van het natuurbeleid kostte enige tijd. De beleidswijziging op Rijksniveau leidde daarbij tot extra vertraging. Daarnaast was de doorlevering van natuurgrond aan TBO's in de loop van 2011-2012 stil komen te liggen vanwege de discussie over gelijkberechtiging. Door deze ontwikkelingen ontbrak een einddoel voor het natuurbeleid voor de provincie: het oude beleid was feitelijk niet meer geldig, maar er was nog geen nieuw beleid. De provincie heeft in deze jaren wel streefcijfers voor aankopen en inrichten van gronden in de begroting opgenomen.

Met de Beleidsvisie Groen (vastgesteld eind 2012) is nieuw provinciaal natuurbeleid geformuleerd. De beleidsvisie is uitgewerkt in andere documenten, zoals het Uitvoeringsprogramma Groen (januari 2013), de Realisatiestrategie EHS (maart 2013) en de Uitvoeringsstrategie EHS (februari 2014). De EHS is opnieuw begrensd ('herijkt'). De provincie heeft met het Rijk een inspanningsverplichting afgesproken om tot en met 2027 in totaal ca. 6.000 ha. EHS (inmiddels Natuurnetwerk geheten) te realiseren, de zogeheten ontwikkelopgave. Deze ontwikkelopgave bestaat alleen nog uit de gebieden die nodig zijn voor de doelen van Natura 2000 en de KRW. Deze afspraak vervangt de afspraak uit het ILG, dat per 1 januari 2011 is beëindigd. De realisatie van de EHS wordt afhankelijk gemaakt van de snelheid van de verkoop van gronden en de opbrengst van deze gronden (het grond-voor-grond principe). De provincie kiest voor maximalisatie van de opbrengst van verkopen, ook als dat de consequentie heeft dat het langer duurt voordat de EHS is gerealiseerd. In het nieuwe beleid dient nieuwe natuur veel meer via partnerschappen met partijen in een gebied te worden gerealiseerd. Deze netwerksturing, die in de plaats komt van de hiërarchische sturing door de provincie, is van toepassing in de twee gebieden die samen het grootste deel van de ontwikkelopgave vormen (Krimpenerwaard en Gouwe Wiericke/De Venen). De netwerkpartners maken in gebiedsprocessen keuzen voor de wijze waarop de nieuwe natuur gerealiseerd gaat worden.

In de Uitvoeringsstrategie EHS zijn voor de periode tot en met 2021 doelen geformuleerd voor de aankoop en inrichting van gronden voor de realisatie van de EHS. Daarnaast is er een strategische reservering voor de periode ná 2021. Deze strategische reservering wordt alleen bij voldoende beschikbare middelen een concreet doel voor de EHS. Het doel voor de inrichting in de Uitvoeringsstrategie EHS bedraagt 5.135 ha. Dat sluit niet aan bij de ontwikkelopgave van ca. 6.000 ha. uit de Beleidsvisie Groen. Voor het doel voor aankopen (1.205 ha.) is niet toegelicht of dit toereikend is om ca. 6.000 ha. nieuwe natuur te realiseren. De provincie heeft aangegeven dat de doelen om 5.135 ha. in te richten en 1.565 ha. aan te kopen de uitkomst zijn van de feitelijke herijking in de periode van mei t/m december 2013. Dit is echter niet traceerbaar.

Aansluiting tussen de doelen uit de Uitvoeringsstrategie EHS en de prestatie-indicatoren in de begroting van de provincie is er wel voor de aankoop van gronden en niet voor de inrichting van gronden. Als in de periode 2014-2017 de prestaties voor het aspect inrichting conform de prognose in de begroting zouden zijn, dan zou vanaf 2018 een enorme versnelling nodig zijn om het doel van 4.771 ha. in 2021 te realiseren. De provincie heeft aangegeven dat na de vaststelling van de Uitvoeringsstrategie EHS de prognoses zijn aangepast. In de begroting 2015 wordt voor 2015 en 2016 resp. 350 ha. en 490 ha. geraamd. Voor de jaren 2017 en 2018 is voorlopig 450 ha. per jaar opgenomen.⁵⁹ De Rekenkamer merkt op dat er voor 2015-2018 nu weliswaar een hogere prognose voor inrichten is, maar dat ook met deze prognose voor de jaren 2019-2021 een verdubbeling van het tempo nodig is om het doel van 4.771 ha. ingerichte gronden in 2021 te realiseren. De provincie is nog bezig met de uitwerking van prestaties voor de verkoop van gronden. In juli 2014 (na de onderzoeksperiode) is een notitie voor de verkoop van BBL-gronden opgesteld.

De decentralisatie van het natuurbeleid heeft mede tot gevolg dat er geen aparte afspraken meer zijn tussen het Rijk en elke provincie over aankopen en inrichten van gronden, zoals bij de ILG Bestuursovereenkomst 2007-2013.

Hieronder volgt een verdere toelichting op het bovenstaande.

2.4.1 Beleidscontext en afspraken Rijk-provincie vanaf 2011

In 2010 besloot het kabinet Rutte-I het natuurbeleid verder te decentraliseren. Tegelijkertijd werd besloten tot een herijking van de EHS: de EHS zou minder groot worden dan eerder beoogd, teneinde een besparing van € 600 miljoen te bereiken. Begin 2012 sloten Rijk en provincies een Natuurakkoord waarbij het natuurbeleid werd gedecentraliseerd en het ILG per 1 januari 2011 werd beëindigd.⁶⁰

Met de val van het kabinet Rutte-I werd de uitwerking van de plannen voor de decentralisatie van het natuurbeleid vertraagd. Het kabinet Rutte-II besloot in 2012 de decentralisatie van het natuurbeleid door te zetten, maar draaide wel een deel van de bezuinigingen (€ 200 miljoen) terug. De hoofdlijnen van het natuurbeleid werden in september 2013 vastgelegd in een Natuurpact tussen Rijk en provincies. In het Natuurpact wordt niet meer gesproken van de EHS, maar van het Natuurnetwerk Nederland, dat in 2027 gerealiseerd moet zijn.⁶¹ Er zijn geen afspraken meer met elke provincie over het aankopen en inrichten van gronden.

⁵⁹ Provincie Zuid-Holland (2014), Aanvullende reactie op feitelijk wederhoor, 31 oktober 2014.

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30 825, nr. 107 en nr. 188.

⁶¹ Ministerie van Economische Zaken (2013), brief Natuurpact aan Tweede Kamer, DGNR-NB/13157005, + bijlage notitie Natuurpact Beheer en Ontwikkeling in Nederland, p. 1.

Een gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid is dat de taken die DLG uitvoert voor de provincies, ook daadwerkelijk naar de provincies worden overgeheveld. De bijbehorende 400 formatieplaatsen bij DLG gaan per 1 maart 2015 over naar de provincies.⁶²

Bestuursovereenkomst Grond EZ-Provincies

Een uitvloeisel van het Natuurpact was een Bestuursovereenkomst Grond tussen het ministerie van Economische Zaken en de provincies (26 september 2013). De Bestuursovereenkomst Grond regelt de toepassing van het grond-voor-grond principe. Het Rijk heeft per 1 januari 2014 het economisch eigendom van de BBL-oud gronden overgedragen.

Gelijkberechtiging

In dezelfde periode dat het Rijk besloot tot de decentralisatie van het natuurbeleid, waren er belangrijke ontwikkelingen bij de discussie over de gelijkberechtiging van particuliere natuurbeheerders ten opzichte van de terrein beherende organisaties (TBO's).

Kort nadat het Rijk had besloten tot de verdere decentralisatie van het natuurbeleid, waren er ook belangrijke ontwikkelingen in de kwestie van de gelijkberechtiging van particuliere natuurbeheerders ten opzichte van terrein beherende organisaties (TBO's). Een ontwikkeling was dat het Rijk geen middelen meer ter beschikking stelde voor de aankoopsubsidies voor TBO's. Verder nam de provincie Zuid-Holland in het coalitieakkoord het standpunt in dat particuliere natuurbeheerders en TBO's op gelijke wijze behandeld dienden te worden. Uitgangspunt van de provincie werd dat het inrichten van grond als natuur pas van start kon gaan als het eindbeheer geregeld is.⁶³ Deze standpunten dienden nog te worden uitgewerkt in nieuw beleid voor het inrichten en het eindbeheer van de EHS. Door deze ontwikkelingen is dat de doorlevering van natuurgrond aan TBO's in de loop van 2011-2012 stil is komen te liggen.

2.4.2 Provinciaal beleid EHS vanaf 2011

De uitwerking van het voornemen tot decentralisatie in het natuurbeleid kostte enige tijd. De beleidswijziging op Rijksniveau leidde daarbij tot extra vertraging. Na het Natuurakkoord eind 2011 kon de provincie zelf aan de slag met het uitwerken van haar eigen nieuwe natuurbeleid. Tot de Beleidsvisie Groen van eind 2012 lag het natuurbeleid van de provincie grotendeels stil.⁶⁴

Beleidsvisie Groen en Uitvoeringsprogramma Groen

Een belangrijke aanleiding voor het opstellen van een nieuwe Beleidsvisie Groen was de decentralisatie van het natuurbeleid van Rijk naar provincie en daaraan gekoppeld de Rijksbezuiniging op het ILG.⁶⁵ Met het ondertekenen van het Bestuursakkoord Natuur⁶⁶ nam de provincie een inspanningsverplichting op zich om natuurdoelen te realiseren. Daarnaast heeft de provincie naar aanleiding van de kwestie van de gelijkberechtiging uitgangspunten voor de verkoop van BBL-grond voor de realisatie van de EHS in de Beleidsvisie opgenomen.⁶⁷

⁶² www.iponl.nl.

⁶³ Interview provincie Zuid-Holland, 28 juli 2014.

⁶⁴ Interview provincie Zuid-Holland, 28 juli 2014.

⁶⁵ Zie ook hoofdstuk 1.

⁶⁶ De provincie definieert in de Beleidsvisie Groen het geheel van afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid als het Bestuursakkoord Natuur. Het gaat dan om het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (30 september 2011), de aanvullende afspraken (7 december 2011) en de uitvoeringsafspraken (8 februari 2012). Bron: Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Groen, p. 6.

⁶⁷ GS Zuid-Holland (2011), Spelregels verkoop BBL-grond voor natuur (discussienotitie).

De Beleidsvisie Groen werd, met uitzondering van de onderdelen biodiversiteit en herijking EHS (vaststelling op 30 januari 2013), door PS vastgesteld op 10 oktober 2012. Tegelijkertijd met de Beleidsvisie werd ook het Uitvoeringsprogramma Groen vastgesteld. De Beleidsvisie Groen is het provinciale beleidskader voor de thema's natuur, recreatie, landbouw en landschap. Het vervangt daarmee de beleidskaders uit het pMJP 2007-2013. De ruimtelijke consequenties van de Beleidsvisie Groen voor wat betreft de herijking van de EHS zijn vastgelegd in een partiële herziening van de provinciale structuurvisie en de provinciale ruimtelijke verordening (beide vastgesteld door PS op 11 december 2013). Met de vaststelling van de Beleidsvisie Groen is het beleidsmatige deel van het pMJP 2007-2013 vervallen.⁶⁸

In de Beleidsvisie Groen staat wat de herijking van de EHS inhoudt. Kern is dat Nederland aan de doelen van Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW) moet voldoen. Het Rijk is verantwoordelijk voor de realisatie van deze doelen. De provincie heeft een inspanningsverplichting. De EHS is opnieuw begrensd. De ontwikkelopgave voor de realisatie van nieuwe natuur bestaat alleen nog uit de gebieden die nodig zijn voor de doelen van Natura 2000 en de KRW. De focus ligt daarbij op aaneengesloten gebieden als het Veenweidengebied. Gebieden die geen bijdrage leveren aan deze doelen, komen te vervallen. De nieuwe ontwikkelopgave wordt ca. 6.000 hectare; dat is 3.000 hectare kleiner dan voor de herijking van de EHS. Definitieve herijking vindt plaats in het najaar van 2013.⁶⁹

De middelen voor de realisatie van de herijkte EHS dienen beschikbaar te komen via toepassing van het grondvoor-grond principe. Dat principe houdt in dat gronden die na de herijking buiten de begrenzings van de EHS zijn komen te liggen, worden verkocht. De opbrengst van deze grond wordt gebruikt om de realisatie van de EHS te financieren.⁷⁰ Het Rijk levert hieraan een bijdrage door overdracht van de BBL-gronden buiten de begrenzings van de EHS (en RodS) aan de provincie.

De visie maakt melding van een nog op te stellen provinciale grondverkoopstrategie. De uitgangspunten voor deze verkoopstrategie zijn:⁷¹

1. Gronden blijven zoveel mogelijk in handen van de overheid (m.n. als de eindbestemming RodS is).
2. Gronden worden marktconform in de markt gezet. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het absorptievermogen van de markt.
3. De provincie wil een zo hoog mogelijke grondprijs ontvangen om zoveel mogelijk EHS te kunnen realiseren. Consequentie kan zijn dat het langer zal duren om de EHS te realiseren.
4. De grondvoorraad dient zodanig te worden beheerd dat deze zijn agrarische waarde behoudt.
5. De provincie wil meer zeggenschap over aankoop en beheer van gronden. Voor wat betreft de aankoop van gronden wordt dit gerealiseerd door de overdracht van de werkzaamheden van DLG naar de provincie per 1 januari 2015.
6. De budgetten die worden ingezet voor de realisatie van de EHS, dienen in balans te zijn met de geraamde opbrengsten van de gronden uit de grondvoorraad.

In het Uitvoeringsprogramma Groen zijn veel zaken terug te vinden die ook in de Beleidsvisie Groen staan. Bijvoorbeeld de grondverkoopstrategie, en dat de EHS opgave voor de provincie ligt in het Veenweidengebied (daar met name) en in het Deltagebied (programma Deltanatuur). In het Uitvoeringsprogramma staat verder dat er een realisatiestrategie voor de EHS opgave zal worden opgesteld. Op basis van deze realisatiestrategie zullen PS een besluit over de programmering nemen.⁷²

⁶⁸ Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Groen, pp.7, 9.

⁶⁹ Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Groen, p. 36.

⁷⁰ Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Groen, p.52.

⁷¹ Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Groen, pp. 52-53.

⁷² Provincie Zuid-Holland (2012), Uitvoeringsprogramma Groen 2013, p. 12.

GS van Zuid-Holland hebben de realisatiestrategie EHS op 19 maart 2013 vastgesteld. Een belangrijk element in de realisatiestrategie is dat de provincie met de partijen in een gebied met een ontwikkelopgave, afspraken maakt over de te volgen strategie voor de realisatie van de herijkte EHS. Het bereiken van de doelen van de EHS is niet meer uitsluitend de verantwoordelijkheid van de provincie. De relevante partijen in het gebied dienen 30% van de doelen zelf te realiseren. Het grootste deel van de resterende EHS opgave ligt in de veenweidengebieden Gouwe-Wiericke/De Venen en Krimpenerwaard. Daarnaast dient EHS te worden gerealiseerd in een gebied rond Nieuwkoop, in de Deltanatuur en bij verspreid liggende Natura 2000 gebieden.⁷³

De belangrijkste bron voor de financiering van de herijkte EHS is de BBL-grond die in het kader van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur door het Rijk ter beschikking is gesteld aan de provincie (uitvoering grond-voor-grond principe). Daarover heeft het Rijk de 'Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur' (in de wandelgangen de commissie Jansen) ingesteld. Deze commissie heeft in oktober 2012 een rapport uitgebracht. In juni 2013 is een aanvulling op dat rapport verschenen. In het aanvullende rapport is aan de provincie 620 hectare BBL-nieuw grond en 1.423 hectare BBL-oud grond toegewezen.⁷⁴ Daarnaast kan de provincie beschikken over gelden uit de afronding van het ILG, de aanvullende middelen van het kabinet Rutte-II (€ 200 miljoen per jaar landelijk) en eigen middelen (versnellingsgelden groen). Het uitgangspunt is dat de omvang van de beschikbare financiële middelen bepaalt hoeveel grond kan worden verworven of als natuur kan worden ingericht. Anders gezegd: doelen en middelen dienen volgens de provincie in balans te zijn.⁷⁵

De realisatie van de EHS wordt dus afgestemd op de snelheid van de verkoop van gronden en de opbrengst van deze gronden. De provincie kiest voor maximalisatie van de opbrengst van verkopen, ook als dat de consequentie heeft dat het langer duurt voordat de EHS is gerealiseerd. Daarnaast hanteert de provincie het uitgangspunt dat pas tot inrichting van gronden als natuur wordt overgegaan als duidelijk is hoe het eindbeheer van de betreffende natuur zal worden uitgevoerd.⁷⁶

De uitgangspunten voor de verkoop van BBL-grond zijn uitgewerkt in een Nota Beheer EHS, die door PS is vastgesteld op 26 februari 2014. Deze nota bevat de spelregels voor het overdragen van gronden aan natuurbeheerders. De provincie heeft de voorkeur om gronden aan de beheerder te verkopen. Andere mogelijkheden zijn het uitgeven van natuurgronden in erfpacht, of via een beheerovereenkomst of een concessie de grond te laten beheren. In alle varianten wordt het criterium van gelijkberechtiging in acht genomen.⁷⁷ De provincie heeft na de onderzoeksperiode een Notitie Verkoop BBL-oud gronden opgesteld (juli 2014).

Uitvoeringsstrategie EHS

Na de Beleidsvisie Groen, het Uitvoeringsprogramma Groen en de Realisatiestrategie EHS is ook een Uitvoeringsstrategie EHS opgesteld. De Uitvoeringsstrategie EHS is in januari 2014 in PS besproken. PS hebben toen ingestemd met de uitgangspunten op hoofdlijnen van de programmering, zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van de Uitvoeringsstrategie. En met het financiële kader voor de programmering 2013-2016, dat is opgenomen in hoofdstuk 4 van de Uitvoeringsstrategie. Tegelijkertijd hebben PS onder meer ingestemd met een betaling van € 30,5 miljoen aan het Rijk in verband met de verkrijging van de volledige zeggenschap over de BBL-gronden in Zuid-Holland. Dit vloeide voort uit de Bestuursovereenkomst Grond tussen Rijk en provincies.⁷⁸

⁷³ GS Zuid-Holland (2013), Uitgangspunten realisatiestrategie EHS (nota ter info aan PS + bijlage: realisatiestrategie), pp. 2-3.

⁷⁴ Commissie Jansen-2 (2013), *Provincies, natuurlijk...doen! Aanvulling BBL-oud grond (Aanvullend advies aan het IPO over de verdelingsvraagstukken samenhangend met de BBL-oud grond)*, p. 12.

⁷⁵ GS Zuid-Holland (2013), Realisatiestrategie EHS, pp. 9-10.

⁷⁶ Interview provincie Zuid-Holland, 28 juli 2014.

⁷⁷ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Beheer EHS, Spelregels voor het overdragen aan beheerders van natuur, pp. 4, 9.

⁷⁸ GS Zuid-Holland (2014), Voordracht aan Provinciale Staten Uitvoeringsstrategie EHS (nr. 6.664), p. 1.

Een kernpunt in de Uitvoeringsstrategie is dat nieuwe natuur veel meer via partnerschappen met partijen in een gebied dient te worden gerealiseerd. De provincie is een van de partners. Deze werkwijze, waarin de netwerkpartners via gebiedsprocessen gaan bepalen hoe zij de natuur willen realiseren, is van toepassing in de Veenweidegebieden Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke/De Venen, die het grootste deel van de ontwikkelopgave voor natuur vormen.⁷⁹

In de Uitvoeringsstrategie EHS wordt de programmering onderverdeeld in 5 categorieën:⁸⁰

1. Krimpenerwaard
2. Gouwe-Wiericke/De Venen (Nieuwkoop)
3. Deltanatuur, overige EHS-gebieden en strategische reservering
4. Ecologische verbindingen
5. Agrarisch natuurbeheer

Ad 1 en 2: Voor de Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke/De Venen hanteert de provincie dezelfde uitvoeringsstrategie. In beide gebieden moeten de kaders uit de Uitvoeringsstrategie en keuzes die daaruit volgen helderder worden gemaakt door uitwerking in gebiedsprocessen. De provincie zet erop in om samen met de partijen/partners in deze gebieden de EHS af te ronden, waarvan een deel via zelfrealisatie door deze partners. De gebiedspartijen hebben hierbij aangegeven dat 15% zelfrealisatie een reëlere schatting is dan de 30% waarover in de Realisatiestrategie EHS wordt gesproken. De zelfrealisatie moet volgens hen mede worden bereikt via particulier natuurbeheer en via agrarisch natuurbeheer.⁸¹

Ad 3: Voor Deltanatuur en de overige EHS-gebieden is gekozen voor de bestaande aanpak van verwerving en inrichting van gronden. De uitvoering van de strategische reservering start pas als zekerheid is over de financiering. Daarom wordt deze pas geprogrammeerd vanaf 2021.⁸²

Ad 4: Ecologische verbindingen worden aangelegd in volgorde van prioriteit. In de Uitvoeringsstrategie EHS zijn vier prioriteitscategorieën (0-3) benoemd, waarbij prioriteit 0 reeds aangelegde verbindingen zijn. In de periode 2014-2021 worden de inspanningen gericht op realisatie van de verbindingen met prioriteit 1 en 2. De provincie legt het initiatief hiervoor bij de gebiedspartijen. Er is een cofinanciering van 50% van de provincie beschikbaar.⁸³

Ad 5: Agrarisch natuurbeheer: Dit valt buiten de afbakening van dit onderzoek.

Geen aparte categorie, maar wel een instrument bij de realisatie van de EHS, is particulier natuurbeheer.⁸⁴

Volgens de Uitvoeringsstrategie EHS is de Nota Grondbeleid 2013 de basis voor het grondbeleid voor de realisatie van de EHS. Uitgangspunt is minnelijke verwerving, met onteigening als uiterste mogelijkheid. Grondverwerving zal alleen worden ingezet als vooraf is bepaald dat een bestemmingswijziging nodig is voor de realisatie van de EHS. Dit zal in de gebiedsprocessen worden bepaald. Voor het beheer van grond geldt een level playing field, zowel bij verkoop van natuurgrond als wanneer natuur in concessie wordt uitgegeven.⁸⁵

⁷⁹ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, pp. 6-7/

⁸⁰ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, pp. 7-8.

⁸¹ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, pp. 9-10.

⁸² GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, pp. 10-11.

⁸³ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, pp. 12-13.

⁸⁴ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, p. 14.

⁸⁵ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, pp. 14-15.

De Uitvoeringsstrategie EHS benadrukt het uitgangspunt uit de Realisatiestrategie EHS dat beschikbare middelen leidend zijn en dat daarom is gekozen voor een getrapte programmering. Daarbij wordt het volgende opgemerkt: 'De gebiedsprocessen zijn doorgaans complex en kennen een hoge bestuurlijke dynamiek. Ook de verkoop en aankoop van gronden laat zich niet strak inkaderen. Hoewel het mooi zou zijn om aan het einde van een collegeperiode een afgerond resultaat te laten zien, zal in de praktijk het proces over de collegeperiode heen lopen en er geen synchroniciteit zijn met de politiek-bestuurlijke cyclus.'⁸⁶

Er zijn per gebied doelen geformuleerd voor de aankoop en inrichting van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS (zie tabel 7). De doelen per gebied betreffen de doelen tot en met 2021. Daarnaast is er een strategische reservering, die betrekking heeft op de periode ná 2021.⁸⁷ Of de strategische reservering een concreet doel voor de EHS wordt, is afhankelijk van de beschikbare middelen.

Het doel voor de inrichting in de Uitvoeringsstrategie EHS bedraagt 5.135 ha. Dat sluit niet aan bij de ontwikkelopgave van ca. 6.000 ha. uit de Beleidsvisie Groen. Voor het doel voor aankopen (1.205 ha.) is niet toegelicht of dit toereikend is om ca. 6.000 ha. nieuwe natuur te realiseren. De provincie heeft aangegeven dat de doelen om 5.135 ha. in te richten en 1.565 ha. aan te kopen de uitkomst zijn van de feitelijke herijking in de periode van mei t/m december 2013.⁸⁸ Dit is echter niet traceerbaar.

Tabel 7 Ontwikkelopgave aankopen en inrichting 2013-2027

	Aankopen (ha.)	Inrichting (ha.)
Gouwe-Wiericke/De Venen	169	1.090
Krimpenerwaard	695	2.025
Deltanatuur	16	597
Overige projecten	325	1.059
	1.205	4.771
Strategische reservering	360	364
	1.565	5.135

De provincie heeft in de begroting 2014 voor de jaren 2014-2017 prestatie-indicatoren geformuleerd voor de jaarlijkse groei van nieuw verworven en nieuw ingericht natuurgebied. Zowel voor aankopen als voor inrichting geldt een jaarlijkse prestatiedoelstelling van 150 ha.⁸⁹ Als deze doelstellingen vergeleken worden met de doelen uit de Uitvoeringsstrategie, dan ziet de Rekenkamer alleen aansluiting bij het aspect aankopen. Als in de periode 2014-2017 de prestaties voor het aspect inrichting conform de prognose in de begroting zouden zijn, dan zou vanaf 2018 een enorme versnelling nodig zijn om het doel van 4.771 ha. in 2021 te realiseren. De provincie heeft aangegeven dat na de vaststelling van de Uitvoeringsstrategie EHS de prognoses zijn aangepast. In de begroting 2015 wordt voor 2015 en 2016 resp. 350 ha. en 490 ha. geraamd. Voor de jaren 2017 en 2018 is voorlopig 450 ha. per jaar opgenomen.⁹⁰ De Rekenkamer merkt op dat er voor 2015-2018 nu weliswaar een hogere prognose voor inrichten is, maar dat ook met deze prognose voor de jaren 2019-2021 een verdubbeling van het tempo nodig is om het doel van 4.771 ha. ingerichte gronden in 2021 te realiseren.

⁸⁶ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, p. 16.

⁸⁷ GS Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, p. 20.

⁸⁸ Provincie Zuid-Holland (2014), Aanvullende reactie op feitelijk wederhoor, 31 oktober 2014.

⁸⁹ Provincie Zuid-Holland (2013), Begroting 2014, p. 35.

⁹⁰ Provincie Zuid-Holland (2014), Aanvullende reactie op feitelijk wederhoor, 31 oktober 2014.

2.4.3 Provinciaal grondbeleid vanaf 2011

Het grondbeleid van de provincie Zuid-Holland is vastgelegd in verschillende Nota's Grondbeleid. In de onderzoeksperiode waren achtereenvolgens de Nota's Grondbeleid 2004 en 2008 van kracht (zie paragraaf 2.2.3). De vigerende Nota Grondbeleid dateert van mei 2013.

Nota grondbeleid 2013

In de Nota grondbeleid 2013 is een reflectie opgenomen op de nota uit 2008. Over de realisatie van groene doelen wordt gezegd: "Het belangrijkste thema van het grondbeleid 2008 was het op gang brengen van een gerichte realisatiestrategie voor de groene agenda. Met de Wet Inrichting Landelijk Gebied was de provincie sinds 2007 medeverantwoordelijk voor de realisatie van de ecologische hoofdstructuur en van recreatie om de stad (EHS en RodS). De provincie werd verantwoordelijk gemaakt voor de realisatie van het rijksbeleid en die uitvoering liep op dat moment achter op de planning. Bovendien werd te veel grond aangekocht als ruilgrond: grond in de buurt, die mogelijk later zou kunnen worden uitgeruild tegen grond binnen de begrenzing. In een zo zwaar verstedelijkte provincie als Zuid-Holland was en is de behoefte aan groen groot, maar zonder gericht grondbeleid werd gedacht dat het wel eens heel lang kon gaan duren voordat in die behoefte was voorzien. Daarom is in 2008 ingezet op een gericht grondbeleid, dat een aantal overeenkomsten vertoont met het grondbeleid dat wordt gevoerd bij de aanleg van wegen. In het uiterste geval kan worden overgegaan tot onteigening. Dit heeft geleid tot een inhaalslag. Gericht aankoopbeleid draagt bij aan het zo min mogelijk verstoren van de lokale vastgoedmarkt omdat alleen vastgoed gekocht wordt dat werkelijk noodzakelijk is voor de ontwikkeling. Het breed aankopen in een ruimer gebied rondom de ontwikkeling werkt sterker prijsopdrijvend in een groter gebied."

Van grondbeleid wordt in de nota van 2013 een brede definitie gehanteerd: "grondbeleid gaat niet alleen over aankopen, ruilen, verkopen of onteigenen van grond maar ook over het beheer van gronden en het onderzoeken van haalbaarheid en risico's".⁹¹

Over het provinciale grondbeleid in het algemeen wordt gezegd dat het marktconform is en "gericht op het behoud van waarde".⁹² Het grondbeleid wordt volgens de nota ingezet op een wijze dat geen marktverstoring optreedt.

In deze context wordt gesteld dat de provincie voor de realisatie van groene projecten actief zal optreden.

2.5 Vertaling van het beleid in afspraken met DLG vanaf 2011

In deze paragraaf is voor de periode vanaf 2011 de beoordeling weergegeven van criterium 1.3: *Het provinciaal grondbeleid voor de realisatie van de EHS is vertaald in afspraken met DLG*. Het provinciaal grondbeleid voor de EHS wordt voor een belangrijk deel uitgevoerd door DLG. De provinciale doelen moeten goed zijn vertaald in afspraken met DLG.

Bevinding 4: Het beleid uit de Beleidsvisie Groen en de Nota Grondbeleid 2013 is niet vertaald in afspraken met DLG. Een belangrijk element in het provinciaal beleid is het grond-voor-grond principe. Daarvoor is verkoop van BBL-gronden nodig. Omdat de provincie sinds 1 januari 2014 economisch eigenaar van de gronden is geworden, zijn formele afspraken daarover in de Prestatieovereenkomst 2013-2014 niet meer aan de orde.

⁹¹ Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Grondbeleid 2013, p. 3.

⁹² Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Grondbeleid 2013, p.9.

Toelichting:

In 2011-2012 lag het provinciale beleid min of meer stil. Vanaf 2013 heeft de provincie met de Beleidsvisie Groen en de Nota Grondbeleid 2013 nieuw beleid. Dat beleid is niet vertaald in afspraken met DLG. De provincie en DLG zijn na het besluit van het kabinet Rutte-I tot decentralisatie van eind 2010 doorgedaan met het sluiten van Prestatieovereenkomsten. Echter, alleen in de Prestatieovereenkomst 2011 wordt nog een prognose gegeven van verwerving (95 ha.) en inrichting (62 ha.) van grond. Daarbij wordt het voorbehoud gemaakt dat deze prognose onzeker is vanwege het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I. Zo nodig kan de Prestatieovereenkomst worden herzien of bijgesteld.⁹³

De Prestatieovereenkomst 2011 is ongewijzigd verlengd in 2012.⁹⁴ Voor 2013-2014 hebben de provincie en DLG een nieuwe Prestatieovereenkomst gesloten. Daarin zijn geen kwantitatieve prestaties c.q. prognoses over verwerving en inrichting meer opgenomen. Uitgangspunt is dat het EHS-beleid wordt gefinancierd via het grond-voor-grond principe: verkoop van grond levert het budget op voor verwerving en inrichting van gronden binnen de EHS begrenzingsen. Verder wordt gemeld dat de herijking van de EHS in 2013 gevolgen zal hebben voor de mate van realisatie van de lopende EHS-projecten.⁹⁵

De provincie heeft sinds 1 januari 2014 het economisch eigendom van alle BBL-gronden.⁹⁶ Hieruit volgt dat er geen noodzaak meer is om voor de verkoop van deze gronden formele afspraken te maken met BBL (bijvoorbeeld in de Prestatieovereenkomst).

Vanaf 2011 is, in afwijking van de uitvoeringsafspraken uit het Handelingskader Grond, het mandaat van DLG voor transacties bevroren.

⁹³ Provincie Zuid-Holland (2011), Prestatieovereenkomst 2011 Inrichting Landelijk Gebied, met meerjarenraming, bijlage 1.

⁹⁴ Provincie Zuid-Holland – DLG/BBL (2012), Verlenging van de Prestatieovereenkomst 2011 Inrichting Landelijk Gebied.

⁹⁵ Provincie Zuid-Holland – DLG/BBL (2013), Prestatieovereenkomst 2013-2014 Inrichting Landelijk Gebied, bijlage 1.

⁹⁶ Provincie Zuid-Holland (2013), Vaststellingsovereenkomst BBL gronden (met BBL).

HOOFDSTUK 3

Voortgang realisatie EHS

In dit hoofdstuk wordt het kwantitatieve deel van onderzoeksvraag 2 beantwoord: Is er voldoende voortgang geboekt bij het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS? Ook het kwantitatieve deel van onderzoeksvraag 4 is beantwoord: Is er voldoende voortgang geboekt bij het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS?

3.1 Aankopen

In deze paragraaf is voor het deel aankopen de beoordeling weergegeven van criterium 2.1: *De specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen voor het aankopen, verkopen, ruilen en doorleveren van grond worden gehaald.* En eveneens voor het deel aankopen van criterium 2.2: *Het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS ligt op schema.*

Er wordt ingegaan op de voortgang van de aankoop van gronden.

Bevinding 5: Tot en met 2010 lagen de aankopen op schema.

Sinds 2011 zijn de kwantitatieve doelen bijgesteld. Het algemene doel van de provincie uit de Beleidsvisie Groen is om tot en met 2027 in totaal ca. 6.000 ha. natuur te realiseren (de ontwikkelopgave). De provincie heeft ervoor gekozen de ontwikkelopgave vooral via partnerschappen met partijen in een gebied te realiseren. Daarnaast heeft de provincie in de Uitvoeringsstrategie EHS het doel opgenomen om tot en met 2021 in totaal 1.205 ha. grond voor natuur aan te kopen. De prestatie-indicator voor grondaankopen in de begroting van de provincie sluit goed aan bij het doel voor 2021 (zie ook bevinding 3). Voor de periode 2011-2013 bleven de gerealiseerde aankopen achter bij de voorgenomen prestatie in de desbetreffende begrotingen.

Toelichting:

In de periode 2007-2010 is in totaal 1.570 ha. grond aangekocht ten behoeve van de EHS. Daarmee is de doelstelling (gecumuleerd) uit de begrotingen van 1.600 ha. nagenoeg gerealiseerd. De aankopen lagen daarmee ook goed op schema om de afspraak uit de ILG Bestuursovereenkomst voor de aankoop van 1.726 ha. in de periode 2007-2013 te realiseren.

Sinds 2011 is het einddoel veranderd. In de Beleidsvisie Groen uit 2013 wordt gesproken van de realisatie van ca. 6.000 ha. natuur (de zogeheten ontwikkelopgave) voor 2027.⁹⁷ Deze ontwikkelopgave is een inspanningsverplichting voor de provincie. De provincie heeft ervoor gekozen de ontwikkelopgave vooral via partnerschappen met partijen in een gebied te realiseren. De provincie heeft in de Uitvoeringsstrategie EHS het doel opgenomen dat tot en met 2021 in totaal 1.205 ha. grond voor natuur aangekocht dient te worden.⁹⁸ In de begroting zijn daarnaast jaarlijkse prestaties voor de periode 2014-2017 opgenomen. Deze jaarlijkse prestaties sluiten goed aan op het doel van 1.205 ha. voor 2021 (zie ook bevinding 3). Voor de periode 2011-2013 is uit de

⁹⁷ Zie paragraaf 2.4.2.

⁹⁸ Zie paragraaf 2.4.2.

begrotingen en jaarverslagen van de provincie op te maken dat de realisatie van de aankopen (422 ha. gecumuleerd) achter is gebleven bij de doelen (560 ha. gecumuleerd).

De Rekenkamer merkt daarnaast op dat de cijfers over de gerealiseerde aankopen uit de jaarverslagen 2010-2012 (cumulatief 721 ha.) van de provincie substantieel verschillen van de corresponderende cijfers uit de NOK-rapportages uit dezelfde jaren (cumulatief 615 ha.). Mogelijk wordt het verschil veroorzaakt doordat in 2010 nog wel gronden zijn doorgeleverd. Dan zal de groei van het BBL-bezit lager zijn dan de totale aankopen.

3.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omvang en uitbreiding van de EHS vanaf 2007 voor wat betreft aankopen en inrichten van gronden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de jaarstukken van de provincie en van de voortgangsinformatie over de omvang en uitbreiding van de EHS die is opgenomen in de zogeheten NOK-rapportages (Natuurmeting op kaart). Daarnaast is gebruikgemaakt van gegevens uit het bezit-registratiesysteem van DLG: BEBIS (zie voor de onderzoeksverantwoording bijlage C).

3.1.2 Informatie uit jaarverslagen provincie

In haar jaarverslagen legt de provincie verantwoording af onder andere over het gevoerde grondbeleid, zowel kwalitatief als kwantitatief. In Tabel 8 is aangegeven wat de jaarlijkse doelstellingen en de realisatie in hectares is van grondverwerving voor de EHS.

Tabel 8 Aankoopcijfers per jaar op basis van jaarverslagen provincie

Jaar	Doelstelling jaar (ha)	Realisatie jaar (ha)
2007 ⁹⁹	550 ¹⁰⁰	353
2008	350	218
2009	350	650
2010	350	349
2011 ¹⁰¹	375	297
2012 ¹⁰²	35	75
2013	150	50
Totaal gerealiseerd in de periode 2007-2013		1.992

In de periode 2007-2010 is in totaal 1.570 ha. grond aangekocht ten behoeve van de EHS. Daarmee is de doelstelling (gecumuleerd) uit de begrotingen van 1.600 ha. nagenoeg gerealiseerd. De aankopen lagen daarmee ook goed op schema om de afspraak uit de ILG Bestuursovereenkomst voor de aankoop van 1.726 ha. in de periode 2007-2013 te realiseren.

⁹⁹ Opmerking jaarverslag 2007, p. 101: In 2007 is de inrichting Tiengemeten (700 ha) afgerond. De verwerving van grond blijft een moeizaam proces. Totaal is 353 ha grond aangekocht en 840 ha ingericht. De provinciale ambities zijn in 2007 aangepast (1.400 ha. t/m 2011). Met DLG zijn aanvullende afspraken gemaakt om vanaf 2008 extra inzet te verrichten op de grondverwerving.

¹⁰⁰ Zie Tabel 4.

¹⁰¹ Opmerking jaarverslag 2011, p. 30: In de periode 2007-2011 is 1.894 ha aangekocht. In de periode 2007-2011 is 1.805 ha ingericht.

¹⁰² Opmerking jaarverslag 2012, p. 39: Nulmeting (gerealiseerd 2007 t/m 2011): nieuw verworven natuurgebied 2.211 ha, nieuw ingericht natuurgebied 1.939 ha, aantal kilometer nieuwe provinciale ecologische verbindingen 29 km.

Sinds 2011 is het einddoel veranderd. In de Beleidsvisie Groen uit 2012 wordt gesproken van een ontwikkelopgave van ca. 6.000 ha. voor 2027.¹⁰³ Deze ontwikkelopgave is een inspanningsverplichting voor de provincie. De provincie heeft ervoor gekozen de ontwikkelopgave vooral via partnerschappen met partijen in een gebied te realiseren. De provincie heeft in de Uitvoeringsstrategie EHS het doel opgenomen dat tot en met 2021 in totaal 1.205 ha. grond voor natuur aangekocht dient te worden.¹⁰⁴ Daarnaast is in de begroting een indicator opgenomen met jaarlijkse prestaties voor grondaankopen. Deze jaarlijkse prestaties sluiten goed aan bij het doel voor grondaankopen in de Uitvoeringsstrategie EHS. Uit Tabel 8 blijken de resultaten (422 ha. gecumuleerd) voor de aankopen over de periode 2011-2013 achter te blijven bij de doelstelling over die jaren (560 ha. gecumuleerd).

3.1.3 Informatie uit NOK-rapportages

De Natuurmeting Op Kaart (NOK) rapportages zijn landelijke rapportages over de voortgang van de realisatie van (onder meer) de natuurdoelen. De eerste NOK-rapportage is opgesteld in 2007. De volgende NOK-rapportage verscheen in 2010. Daarna zijn jaarlijks rapportages gemaakt. De landelijke NOK-rapportage is de officiële rapportage. Er zijn ook rapportages per provincie. Die geven input voor de landelijke rapportages.

Ook op basis van de provinciale NOK-rapportages kan in beeld gebracht worden hoeveel hectares grond verworven zijn ten behoeve van de EHS. Tabel 9 laat zien hoe het BBL-bezit binnen de begrenzings van de EHS zich heeft ontwikkeld vanaf 2010. Op basis daarvan kan worden afgeleid hoeveel DLG jaarlijks binnen deze begrenzings heeft verworven. Ofschoon de ontwikkeling in het BBL-bezit een saldo is van aankopen en verkopen en doorleveringen, geven de cijfers sinds 2011 volgens de Rekenkamer echter wel een goede indicatie. Doorleveringen zijn sinds 2011 namelijk stil komen te liggen vanwege de gelijkberechtigingsproblematiek (doorleveringen aan andere overheidsorganisaties kunnen overigens wel zijn doorgegaan, maar deze komen relatief weinig voor). Verder is de kans klein dat gronden binnen de begrenzings zijn verkocht aan andere partijen. Daarom verwacht de Rekenkamer dat verkopen en doorleveringen beperkt geweest zijn, zodat vooral de aankopen de ontwikkeling in het BBL-bezit bepalen. Er zijn geen cijfers over 2013. Vanwege de herijking van de EHS in dat jaar zouden die cijfers echter ook niet vergelijkbaar zijn met de jaren daarvoor.

De provincie heeft in de Uitvoeringsstrategie opgenomen van 2013 tot en met 2027 nog 1.565 hectare te willen aankopen. Dit betreft 1.205 hectare tot 2021 en een strategische reservering van 360 hectare van 2021 tot 2027.¹⁰⁵ Gemiddeld is dat iets meer dan 100 ha. per jaar.

Tabel 9 Ontwikkeling BBL-bezit binnen begrenzings EHS Zuid-Holland

Jaar	Bezit op 1-1	Bezit op 31-12	Toename
2010	1.065 ha.	1.197 ha.	132 ha.
2011	1.197 ha.	1.552 ha.	355 ha.
2012	1.552 ha.	1.680 ha.	128 ha.
Totaal			615 ha.

In de jaren 2010-2012 is het BBL-bezit binnen de begrenzings met 615 ha. gegroeid. Volgens de provinciale jaarverslagen is in deze jaren 721 ha. grond aangekocht. Daar zit een substantieel verschil tussen. Mogelijk wordt het verschil veroorzaakt doordat in 2010 nog wel gronden zijn doorgeleverd. Dan zal de groei van het BBL-bezit lager zijn dan de totale aankopen.

¹⁰³ Zie paragraaf 2.4.2

¹⁰⁴ Zie paragraaf 2.4.2

¹⁰⁵ Provincie Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, p.20

3.2 Inrichting

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 4.3: *Het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS ligt op schema.*

In deze paragraaf wordt ingegaan op het bereiken van de kwantitatieve doelen van de provincie van de inrichting van gronden als natuur. In hoofdstuk 4 volgt een beoordeling van criterium 4.2 over de afspraken tussen de provincie en DLG over het tempo van het inrichten van gronden als natuur voor de EHS.

Bevinding 6: Tot en met 2010 leek de inrichting op schema te liggen, maar dat was niet het geval. In 2007 en 2008 hadden de geleverde prestaties van de inrichting van gronden betrekking op een extra doelstelling van 4.832 ha. inrichting, die de provincie als taak van het Rijk had overgenomen. Van de afspraak uit de ILG Bestuursovereenkomst om in de periode 2007-2013 in totaal 3.432 ha. in te richten, was nog niets gerealiseerd.

Sinds 2011 zijn de kwantitatieve doelen bijgesteld. Het algemene doel van de provincie uit de Beleidsvisie Groen is om tot en met 2027 in totaal ca. 6.000 ha. natuur te realiseren (de ontwikkelopgave). De provincie heeft ervoor gekozen de ontwikkelopgave vooral via partnerschappen met partijen in een gebied te realiseren. Daarnaast heeft de provincie in de Uitvoeringsstrategie EHS het doel opgenomen dat tot en met 2021 in totaal 4.771 ha. grond voor natuur ingericht dient te worden. De jaarlijkse doelen voor de inrichting in de begroting van de provincie sluiten niet goed aan bij het doel voor 2021 (zie ook bevinding 3).

Voor de periode 2011-2013 bleef de gerealiseerde inrichting van gronden ver achter bij de doelen in de desbetreffende begrotingen. Dit is veroorzaakt door het stilleggen van doorleveringen.

Toelichting:

In de periode 2007-2010 is in totaal 1.806 ha. grond ingericht als natuur voor de EHS. Dit is hoger dan de (gecumuleerde) doelstelling van 1.450 ha. voor die periode. Ten opzichte van de afspraak uit de ILG Bestuursovereenkomst om in de periode 2007-2013 in totaal 3.432 ha. in te richten lijkt de inrichting tot en met 2010 goed op schema te liggen. Dit is echter een vertekend beeld, want de provincie had ook een extra doelstelling van 4.832 ha. inrichting van natuur als EHS als taak van het Rijk overgenomen. In de jaarrapportages van DLG over 2007 en 2008 staat dat in deze twee jaren de geleverde prestaties van de inrichting van gronden uitsluitend betrekking hadden op deze extra doelstelling. Van de afspraak van 3.432 ha. was dus nog niets gerealiseerd.

Sinds 2011 zijn de kwantitatieve doelen bijgesteld. Het algemene doel van de provincie uit de Beleidsvisie Groen is om tot en met 2027 in totaal 6.000 ha. natuur te realiseren (de ontwikkelopgave). De provincie heeft ervoor gekozen de ontwikkelopgave vooral via partnerschappen met partijen in een gebied te realiseren. Daarnaast heeft de provincie in de Uitvoeringsstrategie het doel opgenomen dat tot en met 2021 in totaal 4.771 ha. grond voor natuur ingericht dient te worden. In de begroting zijn daarnaast jaarlijkse prestaties voor het inrichten van gronden opgenomen. Deze jaarlijkse prestaties sluiten niet goed aan op het doel van 4.771 ha. voor 2021 (zie ook bevinding 3).

Voor de periode 2011-2013 is uit de begrotingen en jaarverslagen van de provincie op te maken dat de realisatie van de inrichting van gronden (391 ha. gecumuleerd) ver achter is gebleven bij de doelen (1091 ha. gecumuleerd). Aangezien de provincie als beleidslijn had geformuleerd dat inrichting pas kan starten als duidelijk

is wie de eindbeheerder wordt, zal het stilleggen van doorleveringen door de gelijkberechtigingsproblematiek hier vermoedelijk de oorzaak van zijn.

3.2.1 Informatie uit Jaarverslagen provincie

Uit de provinciale jaarverslagen is ook af te leiden hoeveel hectares EHS jaarlijks zijn ingericht. In Tabel 10 zijn deze cijfers weergegeven.

Tabel 10 Inrichting per jaar op basis van jaarverslagen provincie

Jaar	Doelstelling jaar (ha)	Realisatie jaar (ha)
2007 ¹⁰⁶	550*	840
2008	300	638
2009	300	77
2010 ¹⁰⁷	300	251
2011 ¹⁰⁸	741	0
2012 ¹⁰⁹	200	270
2013	150	39
Totaal gerealiseerd in de periode 2007-2013		2.115

* Doelstelling 2007 betreft een gecombineerde doelstelling voor verwerving en inrichting.

In de periode 2007-2010 is in totaal 1.806 ha. grond ingericht als natuur voor de EHS. Dit is hoger dan de (gecumuleerde) doelstelling van 1.450 ha. voor die periode. Ten opzichte van de afspraak uit de ILG Bestuursovereenkomst om in de periode 2007-2013 in totaal 3.432 ha. in te richten lijkt de inrichting tot en met 2010 goed op schema te liggen. Dit is echter een vertekend beeld, want de provincie had ook een extra doelstelling van 4.832 ha. inrichting van natuur als EHS als taak van het Rijk overgenomen. In de jaarrapportages van DLG over 2007 en 2008 staat dat in deze twee jaren de geleverde prestaties van de inrichting van gronden uitsluitend betrekking hadden op deze extra doelstelling. Van de afspraak van 3.432 ha. was dus nog niets gerealiseerd.

Sinds 2011 is het einddoel veranderd. In de Beleidsvisie Groen uit 2012 wordt gesproken van de realisatie van ca. 6.000 ha. natuur voor 2027.¹¹⁰ Deze ontwikkelopgave is een inspanningsverplichting voor de provincie. De provincie heeft ervoor gekozen de ontwikkelopgave vooral via partnerschappen met partijen in een gebied te realiseren. De provincie heeft in de Uitvoeringsstrategie EHS opgenomen dat tot en met 2021 in totaal 4.771 ha. grond als natuur ingericht dient te worden.¹¹¹ In de begroting zijn daarnaast jaarlijkse prestaties voor het inrichten van gronden opgenomen. Deze jaarlijkse prestaties sluiten niet goed aan op het doel van 4.771 ha. voor 2021 uit de Uitvoeringsstrategie EHS (zie ook bevinding 3).

¹⁰⁶ Opmerking jaarverslag 2007, p. 101: In 2007 is de inrichting Tiengemeten (700 ha) afgerond. De verwerving van grond blijft een moeizaam proces. Totaal is 353 ha grond aangekocht en 840 ha ingericht. De provinciale ambities zijn in 2007 aangepast (1.400 ha. t/m 2011). Met DLG zijn aanvullende afspraken gemaakt om vanaf 2008 extra inzet te verrichten op de grondverwerving.

¹⁰⁷ Het aantal in te richten ha lijkt te zijn overgenomen uit het pMJP en daarin lijkt een optelfout te zitten. Het juiste aantal ha zou volgens de Rekenkamer 3.432 moeten zijn.

¹⁰⁸ Opmerking jaarverslag 2011, p. 30: In de periode 2007-2011 is 1.894 ha aangekocht. In de periode 2007-2011 is 1.805 ha ingericht.

¹⁰⁹ Opmerking jaarverslag 2012, p. 39: Nulmeting (gerealiseerd 2007 t/m 2011): nieuw verworven natuurgebied 2.211 ha, nieuw ingericht natuurgebied 1.939 ha, aantal kilometer nieuwe provinciale ecologische verbindingen 29 km.

¹¹⁰ Zie paragraaf 2.4.2.

¹¹¹ Zie paragraaf 2.4.2.

Uit Tabel 9 blijken de resultaten voor de inrichting van gronden over de periode 2011-2013 achter te blijven bij de doelstelling. Voor de periode 2011-2013 is uit de begrotingen en jaarverslagen van de provincie op te maken dat de realisatie van de inrichting van gronden (391 ha. gecumuleerd) ver achter is gebleven bij de doelen (1091 ha. gecumuleerd).

3.2.2 Informatie uit NOK-rapportages

Tabel 11 laat zien hoe het inrichten van de EHS (nieuwe EHS + natte natuur) zich in de periode 2010-2012 heeft ontwikkeld. De cijfers zijn afkomstig uit de provinciale NOK-rapportages.

Tabel 11 Ontwikkeling inrichting nieuwe EHS in Zuid-Holland

Jaar	Inrichting op 1-1	Inrichting op 31-12	Afname en Toename
2010	4.508 ha.	4.427 ha.	- 81 ha.
2011	4.427 ha.	4.975 ha.	548 ha.
2012	4.975 ha.	5.175 ha.	200 ha.
Totaal			667 ha.

Uit de tabel blijkt dat de hoeveelheid ingerichte grond in de periode 2010-2012 met 667 ha. is toegenomen. Overigens nam de omvang van de inrichting in 2010 met 81 ha. af. Volgens de cijfers uit de provinciale jaarverslagen werd in dezelfde periode 521 ha. grond ingericht, waarbij de hoeveelheid ingerichte grond in 2011 nihil was. De cijfers sluiten niet op elkaar aan. Het is niet vast te stellen hoe bruikbaar de cijfers uit de verschillende bronnen zijn om bij te sturen (zie ook bevinding 15).

De provincie heeft het voornemen geformuleerd van 2013 tot en met 2027 nog 5.135 ha. te willen inrichten. Dit betreft 4.771 ha. tot 2021 en een strategische reservering van 364 ha. van 2021 tot 2027.¹¹²

3.3 Verkoop en doorlevering

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van een deel van criterium 2.1: *De specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen voor het aankopen, verkopen, ruilen en doorleveren van grond worden gehaald.* En van criterium 2.2: *Het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS ligt op schema.*

Bevinding 7:

De provincie had in de onderzoeksperiode geen kwantitatieve doelen met betrekking tot het verkopen, ruilen en doorleveren van gronden gesteld, waardoor niet is vast te stellen of het verkopen, ruilen en de doorlevering op schema lag.

Toelichting:

Uit de jaarverslagen van de provincie en de NOK-rapportages is niet expliciet af te leiden hoeveel grond verkocht is of is doorgeleverd aan Terrein Beherende Organisaties (TBO's).

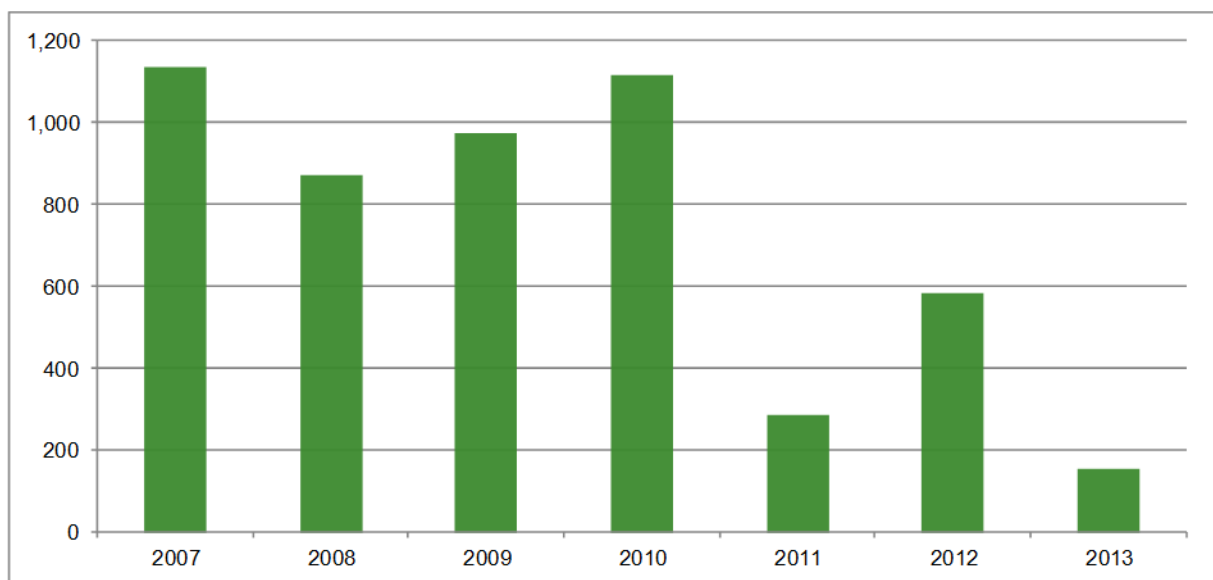
Op basis van de uitdraai uit BEBIS kan een overzicht gegeven worden van verkoop/doorlevering van grond voor EHS, RodS (Recreatie om de stad) en ruilgronden. Omdat een doorlevering van grond aan een TBO wordt

¹¹² Provincie Zuid-Holland (2013), Uitvoeringsstrategie EHS, p.20

gezien als een verkooptransactie kan geen onderscheid gemaakt worden tussen gewone verkoop (bijvoorbeeld teruglevering aan de agrarische markt) en verkoop c.q. doorlevering aan TBO's. In Tabel 12 zijn alle verkopen en doorleveringen opgenomen. Figuur 4 bevat hiervan een grafische weergave.

Tabel 12 Verkopen en doorleveringen totaal volgens BEBIS

Transactiejaar	Door DLG i.o.v. provincie verkocht (ha)
2007 ¹¹³	1.134
2008	872
2009	973
2010	1.115
2011	286
2012	584
2013	156



Figuur 4 Door DLG verkochte en doorgeleverde grond in opdracht van de provincie

¹¹³ In 2007 heeft een uitwisseling plaatsgevonden van grondbezit van Domeinen met Fortis van ongeveer 1.400 ha. Deze 1.400 ha zijn in de cijfers over 2007 weggelaten.

3.4 Mutaties in grondbezit door transacties en herbegrenzing EHS

Bevinding 8

In de Krimpenerwaard is het door PS in 2007 vastgestelde uitgangspunt dat geen ruilgrond meer wordt aangekocht, in het algemeen goed nageleefd.

Toelichting:

De provincie heeft in het pMJP 2007-2013 het uitgangspunt opgenomen dat nieuwe ruilgrond in beginsel niet meer zou worden aangekocht. Dit uitgangspunt is ook opgenomen in het Handelingskader Grond. De Rekenkamer heeft onderzocht of dit uitgangspunt is nageleefd. Dat is gebeurd aan de hand van analyses door DLG.

Op provinciaal niveau kan de Rekenkamer geen uitspraak doen of het uitgangspunt dat geen ruilgrond meer zal worden gekocht, goed is nagevolgd. Er zijn alleen cijfers van DLG beschikbaar van de hoeveelheid grond die buiten de begrenzings van EHS én RodS is gekocht. Een uitsplitsing naar EHS óf RodS is niet te maken. Aangezien RodS buiten de afbakening van dit onderzoek valt, is er geen uitspraak te doen.

De Rekenkamer kan wel een beeld geven of in de Krimpenerwaard ruilgronden zijn gekocht. De Krimpenerwaard is een gebied met vrijwel uitsluitend een EHS-doel. Aangenomen kan daarom worden dat gronden die in dit gebied buiten de begrenzings zijn gekocht, als ruilgrond voor de EHS zijn aan te merken. Met de nuancering dat het soms nodig kan zijn voor de realisatie van de EHS, dat percelen worden aangekocht die deels binnen en deels buiten de grenzen van de EHS liggen. Uit de cijfers en de bijbehorende kaarten is een positieve ontwikkeling zichtbaar. In de periode 2007-2010 kwam het nog regelmatig voor dat gronden werden gekocht die waarschijnlijk als ruilgrond zijn bedoeld. In de periode 2011-2013 kwam dat veel minder voor. De cijfers wijzen ook in die richting. In de periode 2007-2010 werd er meer buiten de begrenzings (297 ha.) gekocht dan binnen de begrenzings (219 ha.). In de periode 2011-2013 werd minder buiten de begrenzings gekocht (66 ha.) dan binnen de begrenzings (163 ha.).

Hieronder volgt een nadere toelichting.

DLG heeft voor de Rekenkamer een analyse gemaakt van de wijzigingen in het grondbezit van BBL voor de provincie Zuid-Holland in de periode 1 januari 2007 – 1 januari 2014 (ofwel 2007-2013). Tabel 13 laat de mutaties zien in de periode van 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 (ofwel 2007-2010). Voor zover het gaat om bezit binnen de begrenzings, gaat het zowel om EHS nieuwe natuur, Deltanatuur (EHS natte natuur) als RodS. Het BBL-bezit buiten deze begrenzings is niet te herleiden tot een van deze drie doelen. Er is dus ook geen informatie of het BBL-bezit en de aankopen buiten deze begrenzings zijn bedoeld voor de realisatie van de EHS (bijvoorbeeld als ruilgrond). Uit Tabel 13 is op te maken dat herbegrenzings van EHS en RodS in de periode 2007-2010 in beperkte mate effect hadden op het BBL-bezit voor Zuid-Holland: 68 ha. is binnen de grenzen van EHS en RodS terechtgekomen en 14 ha. buiten deze grenzen. Verder is er substantieel (665 ha.) grond buiten de begrenzings aangekocht.

Tabel 13 Mutaties BBL-grondbezit binnen en buiten grenzen EHS/RodS 2007-2010

	Bezit op 1 januari 2007	Aangekocht tot 2011*	Verkocht of doorgeleverd tot 2011*	In bezit gebleven, maar herbegrensd binnen EHS/RodS	In bezit gebleven, maar herbegrensd buiten EHS/RodS	Bezit op 1 januari 2011
	A	B	C	D	E	
Binnen begrenzing	2.784 ha.	1.459 ha.	1.547 ha.	68 ha.	14 ha.	2.750 ha. (A+B-C+D-E)
Buiten begrenzing	3.507 ha.	665 ha.	1.365 ha.	68 ha.	14 ha.	2.753 ha. (A+B-C-D+E)
Totaal	6.291 ha.	2.124 ha.*	2.912 ha.*			5.503 ha. (A+B-C)

* Gronden die in de periode van 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 zijn aangekocht en voor 1 januari 2011 weer zijn verkocht of doorgeleverd, zijn niet opgenomen in de bovenstaande cijfers.

Tabel 14 laat de mutaties zien in de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2014 (ofwel 2011-2013). Uit deze tabel is duidelijk te herleiden dat de EHS in 2013 is herijkt. Het BBL-bezit voor Zuid-Holland dat buiten de begrenzingsgrenzen is komen te liggen is aanzienlijk hoger (749 ha.) dan het grondbezit dat binnen de begrenzingsgrenzen is komen te liggen (105 ha.). Opvallend is dat in deze jaren nog steeds substantieel (205 ha.) grond buiten begrenzingsgrenzen van EHS en RodS is aangekocht.

Tabel 14 Mutaties BBL-grondbezit binnen en buiten grenzen EHS/RodS 2011-2013

	Stand op 1 januari 2011	Aangekocht tot 2014*	Verkocht of doorgeleverd tot 2014*	In bezit gebleven, maar herbegrensd binnen EHS/RodS	In bezit gebleven, maar herbegrensd buiten EHS/RodS	Stand op 1 januari 2014
	A	B	C	D	E	
Bezit binnen begrenzing	2.750 ha.	654 ha.	258 ha.	105 ha.	749 ha.	2.502 ha. (A+B-C+D-E)
Bezit buiten begrenzing	2.753 ha.	209 ha.	625 ha.	105 ha.	749 ha.	2.981 ha. (A+B-C-D+E)
Totaal	5.503 ha.	863 ha.*	883 ha.*			5.483 ha. (A+B-C)

* Gronden die in de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2014 zijn aangekocht en voor 1 januari 2014 weer zijn verkocht of doorgeleverd, zijn niet opgenomen in de bovenstaande cijfers.

De Rekenkamer heeft DLG ook gevraagd de mutaties in het BBL-grondbezit in de Krimpenerwaard in beeld te brengen. De resultaten daarvan zijn zichtbaar in de Tabellen 15 en 16. In de Krimpenerwaard is vooral sprake van EHS doelen. De opgave voor RodS is zeer beperkt. Het is volgens de Rekenkamer daarom aannemelijk dat gronden buiten de begrenzingsgrenzen tot doel hebben om via ruil of verkoop bij te dragen aan de realisatie van de EHS. Zeker als het gaat om gronden die niet tegen de grenzen van de EHS aan liggen. Want als dat wel het geval is, kan deze grond onderdeel uitmaken van een perceel dat deels binnen de grenzen van de EHS ligt.

Tabel 15 Mutaties BBL-grondbezit binnen en buiten grenzen EHS Krimpenerwaard 2007-2010

	Bezit op 1 januari 2007	Aangekocht tot 2011*	Verkocht of doorgeleverd tot 2011*	In bezit gebleven, maar herbegrensd binnen EHS/RodS	In bezit gebleven, maar herbegrensd buiten EHS/RodS	Bezit op 1 januari 2011
	A	B	C	D	E	
Binnen begrenzing	216 ha.	219 ha.	215 ha.	0 ha.	1 ha.	219 ha. (A+B-C+D-E)
Buiten begrenzing	724 ha.	297 ha.	86 ha.	0 ha.	1 ha.	936 ha. (A+B-C-D+E)
Totaal	940 ha.	516 ha.*	301 ha.*			1.155 ha. (A+B-C)

* Gronden die in de periode van 1 januari 2007 tot 1 januari 2011 zijn aangekocht en voor 1 januari 2011 weer zijn verkocht of doorgeleverd, zijn niet opgenomen in de bovenstaande cijfers.

Tabel 15 laat de mutaties zien in de Krimpenerwaard in de periode 2007- 2010. Het lijkt dat in deze periode per saldo meer grond buiten de grenzen van de EHS is aangekocht (297 ha.) dan grond binnen de grenzen van de EHS (219 ha.). Dit beeld is echter vertekend. DLG heeft aangegeven dat door een eerdere herbegrenzing van de EHS ca. 120 ha. grond, die reeds aan het Zuid-Hollands Landschap was overgedragen, buiten de grenzen van de EHS is komen te liggen. Deze grond is in de periode 2007-2010 teruggeleverd aan DLG/BBL. Verder heeft in het kader van structuurversterking in die periode een aantal keer een kavelruil plaatsgevonden. Daarbij is DLG/BBL overbedeeld, in de zin dat zij extra overtollige gronden in het bezit heeft gekregen.¹¹⁴

Tabel 16 Mutaties BBL-grondbezit binnen en buiten grenzen EHS Krimpenerwaard 2011-2013

	Stand op 1 januari 2011	Aangekocht tot 2014*	Verkocht of doorgeleverd tot 2014*	In bezit gebleven, maar herbegrensd binnen EHS/RodS	In bezit gebleven, maar herbegrensd buiten EHS/RodS	Stand op 1 januari 2014
	A	B	C	D	E	
Bezit binnen begrenzing	219 ha.	163 ha.	4 ha.	0 ha.	1 ha.	377 ha. (A+B-C+D-E)
Bezit buiten begrenzing	936 ha.	66 ha.	215 ha.	0 ha.	1 ha.	788 ha. (A+B-C-D+E)
Totaal	1.155 ha.	229 ha.*	219 ha.*			1.165 ha. (A+B-C)

* Gronden die in de periode van 1 januari 2011 tot 1 januari 2014 zijn aangekocht en voor 1 januari 2014 weer zijn verkocht of doorgeleverd, zijn niet opgenomen in de bovenstaande cijfers.

Tabel 16 laat de mutaties zien in de Krimpenerwaard in de periode 2011- 2013. Het blijkt dat in deze periode per saldo veel minder is aangekocht (229 ha.) dan in de periode voor 2011. Verder blijkt in de periode 2011-2013 het

¹¹⁴ DLG (2014), Reactie op feitelijk wederhoor 16-10-2014.

grootste deel van de aangekochte gronden zich binnen de grenzen van de EHS bevindt: 163 ha, ten opzichte van 66 ha. buiten de grenzen. Uit de kaarten met de ontwikkelingen in het BBL-grondbezit in de Krimpenerwaard in de periode 2011- 2013 is zichtbaar dat in deze periode beperkt sprake is van losse aankopen: aankopen van gronden buiten de grenzen van de EHS, die niet grenzen aan de EHS en dus waarschijnlijk niet zijn meegekocht (deze kaart wordt separaat gepubliceerd). Het uitgangspunt dat geen ruilgrond meer wordt aangekocht, is dus ook in deze periode goed nageleefd. De tabel laat verder zien dat de herijking van de EHS in 2013 geen betrekking had op de Krimpenerwaard en dat doorleveringen (4 ha.) vrijwel stil zijn komen te liggen als gevolg van de kwestie rond de gelijkberechtiging.

HOOFDSTUK 4

Uitvoering

In dit hoofdstuk worden drie onderzoeksvragen beantwoord: Het kwalitatieve deel van onderzoeksvraag 2: Heeft DLG het aankopen, het verkopen, het ruilen en het doorleveren van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie?

Onderzoeksvraag 3: Heeft DLG het tijdelijk beheer van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en wordt het tijdelijk beheer doelgericht ingezet? Behalve naar de uitvoering van de afspraken heeft de Rekenkamer ook gekeken naar de wijze waarop DLG het tijdelijk beheer borgt.

En onderzoeksvraag 4: Heeft DLG het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS uitgevoerd conform de afspraken met de provincie en is er voldoende voortgang geboekt?

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is – voor zover mogelijk – een kwantitatief beeld geschetst van de voortgang van de EHS. In dit hoofdstuk wordt meer ingegaan op de kwalitatieve kant van de aan- en verkoop van grond (inclusief ruil en doorlevering). DLG voert deze taken uit in opdracht van de provincie en dat gebeurt binnen kaders die door de provincie en DLG zijn opgesteld. Die kaders worden tussen provincie en DLG vooral gevormd door het landelijk afgesproken Aansturingsprotocol, en de jaarlijks afgesloten prestatieovereenkomsten tussen de provincie Zuid-Holland en DLG. Deze zijn weer gebaseerd op het provinciale beleid met betrekking tot de EHS en het provinciale grondbeleid (zie hoofdstuk 2).

Om een beeld te krijgen van de praktijk van aan- en verkopen van grond en de wijze waarop gewerkt wordt binnen de gestelde kaders is bij DLG en de provincie dossieronderzoek verricht en zijn gesprekken gevoerd bij DLG en provincie.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de wijze van grondaankopen, grondverkoop en het gebruik van ruilgronden door DLG. Doorlevering aan eindbeheerders (TBO's) wordt behandeld als onderdeel van grondverkoop.

4.2 Grondaankoop

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 2.3: *DLG voert het grondbeleid uit conform de afspraken met de provincie.*

De Rekenkamer beoordeelt niet het functioneren van DLG. De mate waarin DLG de afspraken met de provincie nakomt is van belang voor het bereiken van de provinciale doelen.

Bevinding 9: Uit dossieronderzoek bij DLG en rapportages van DLG komt het beeld naar voren dat DLG in grote mate de grondaankopen uitvoert conform de afspraken met de provincie. In de Krimpenerwaard handelt DLG volgens de kaders van de aankoopstrategie van de provincie. DLG houdt zich ook aan de mandaatafspraken bij grondaankopen en handelt marktconform. De in de jaarlijkse prestatieovereenkomsten afgesproken prestaties worden gehaald.

Uit het dossieronderzoek komt het beeld naar voren dat de toetsing door de provincie aan de provinciale beleidskaders van mandaatverzoeken van DLG lange tijd geen constante kwaliteit had. Vanaf augustus 2012 wordt meer aandacht besteed aan een zichtbare toetsing van mandaatverzoeken. In een aantal onderzochte dossiers is bij de besluitvorming door GS onvoldoende gemotiveerd waarom wordt afgeweken van de beleidskaders.

Toelichting:

De Rekenkamer heeft dossieronderzoek bij DLG uitgevoerd naar grondaankopen (in de periode 2007-2013) in drie gebieden: Krimpenerwaard, De Venen en Bergboezem Oude Leede. Als er sprake was van mandaatverzoeken van DLG aan de provincie voor een aankooptransactie, heeft de Rekenkamer de onderbouwing van de besluitvorming hierover bij de provincie onderzocht. Verder zijn bij de provincie de afgewezen, ingetrokken en aangehouden mandaatverzoeken onderzocht.

Uit het dossieronderzoek bij DLG komt naar voren dat DLG zich goed houdt aan de afspraken met de provincie. Voor de Krimpenerwaard had de provincie besloten tot een actieve aankoopstrategie met inzet van alle instrumenten, waaronder volledige schadeloosstelling. Dit instrument is in alle onderzochte dossiers ingezet. Tot en met 2010 diende DLG mandaat aan te vragen voor transacties boven € 1 miljoen en voor bijzondere transacties (bijv. aankoop opstallen). Vanaf 2011 was het mandaat bevroren en diende DLG voor elke aankoop mandaat te vragen. Volgens het dossieronderzoek heeft DLG in alle gevallen waar dat van toepassing was, een mandaatverzoek ingediend. Verder waarborgt DLG de marktconformiteit van transacties in de onderzochte dossiers, via taxaties en een extra check op de 25%-regel met het programma Infogroma. De omvang van de grondaankopen door DLG is over de periode 2007-2010 nagenoeg (95%) conform de afspraken uit de prestatieovereenkomsten. In 2011-2012 zijn meer grondaankopen gerealiseerd dan geprognosticeerd.

Uit het onderzoek bij de provincie naar de toetsing aan de provinciale beleidskaders van mandaatverzoeken voor grondaankopen komt het beeld naar voren dat de toetsing tot medio 2012 van zeer verschillende kwaliteit was. Het kwam regelmatig voor dat zonder nadere toelichting werd geadviseerd akkoord te gaan. Vanaf augustus 2012 wordt meer aandacht besteed aan een zichtbare toetsing van mandaatverzoeken. Bij het afwijzen of intrekken van mandaatverzoeken blijken beleidsinhoudelijke argumenten geen rol te hebben gespeeld. Op beleidsinhoudelijke kanttekeningen wordt niet zichtbaar ingegaan.

4.2.1 Inleiding

Het beleid en de afspraken over het aankopen van grond zijn sinds 2007 overeenkomstig de in hoofdstuk 2 geschetste lijn veranderd. Er kan dus gekeken worden naar de periode 2007-2010 (ILG-periode) en de periode vanaf 2011 (decentralisatie natuurbeleid).

Voor de periode 2007-2010 waren de jaarlijkse prestatieovereenkomsten tussen de provincie en DLG en het Handelingskader Grond de belangrijkste bronnen voor afspraken voor de uitvoering van het grondbeleid EHS. Vanaf 2011 veranderden de afspraken. Een belangrijke wijziging betrof het bevriezen van het mandaat voor DLG

voor grondtransacties tot € 1 miljoen. Voortaan dienden alle transacties te worden voorgelegd aan de provincie.¹¹⁵ De jaarlijkse prestatieovereenkomsten zijn wel gebleven.

In het Handelingskader Grond zijn beleidskaders en uitvoeringskaders voor grondverwerving opgenomen (zie 2.3.2). De Rekenkamer heeft dossieronderzoek bij DLG uitgevoerd om een beeld te vormen in hoeverre DLG deze afspraken is nagekomen. Het dossieronderzoek gaf vooral goed inzicht in de praktijk van bepaalde aspecten van het aankoopbeleid. Deze zullen in de volgende subparagrafen behandeld worden. Het gaat dan om de verwervingsstrategie, het omgaan met mandaten en marktconformiteit. Verder geeft de Rekenkamer inzicht of DLG de kwantitatieve prestatieafspraken voor verwerving uit de jaarlijkse prestatieovereenkomsten heeft gehaald.

4.2.2 Verwervingsstrategie

De Rekenkamer heeft dossieronderzoek uitgevoerd in drie gebieden. Het gaat om een prioritair gebied met aankoopstrategieplan (Krimpenerwaard), een prioritair gebied zonder aankoopstrategieplan (De Venen) en een niet-prioritair gebied (Bergboezem Oude Leede). In deze paragraaf wordt ingegaan op de uitvoering van de aankoopstrategie in de Krimpenerwaard.

GS van Zuid-Holland hebben op 25 maart 2008 besloten tot een actieve strategie in de Krimpenerwaard voor grondverwerving, met inzet van alle instrumenten waarover de provincie beschikt, te weten kavelruil, verwerving op basis van volledige schadeloosstelling, (voorbereiding voor) onteigening, bedrijfsverplaatsing en de inzet van particulier natuurbeheer. Er wordt ook gelegenheid geboden voor aankoop van gebouwen, met ruimere mogelijkheden dan in het Handelingskader Grond. Aankoop is mogelijk als voor een grondgebonden agrarisch bedrijf minimaal 5 ha. en 30% van het huiskavel (of 50% van het totale bedrijfsoppervlak) binnen de begrenzingen van de EHS ligt.¹¹⁶ In het Handelingskader Grond werd alleen gesproken van meer dan 50% functieverandering als voorwaarde voor aankoop van gebouwen. Richting DLG heeft de provincie gecommuniceerd dat DLG voortvarend te werk dient te gaan bij grondverwerving in dit gebied. Het betreffende besluit is als bijlage ingevoegd.¹¹⁷

In alle onderzochte dossiers in de Krimpenerwaard heeft DLG volgens het besluit van GS gewerkt. Er bleek telkens te zijn gewerkt met volledige schadeloosstelling, met in een enkel geval ook de inzet van ruilgrond (voor verplaatsing van bedrijfsactiviteiten) en particulier natuurbeheer.

4.2.3 Mandaatverlening grondaankopen

In de jaren 2007-2010 was in het Handelingskader Grond geregeld dat DLG mandaat had voor transacties tot € 1 miljoen. Alleen de duurdere transacties of speciale transacties, bijvoorbeeld als opstallen aangekocht werden, dienden ter goedkeuring voorgelegd te worden aan de provincie.¹¹⁸

Uit het dossieronderzoek dat de Rekenkamer heeft uitgevoerd, blijkt dat DLG in alle gevallen, waar dat volgens de afspraken nodig was, om een mandaat heeft gevraagd. In de interne procesgang is altijd de vraag opgenomen

¹¹⁵ Provincie Zuid-Holland en DLG, verslagen Periodiek Overleg 13 december 2010 en 20 januari 2011.

¹¹⁶ GS Zuid-Holland (2008), *Besluit Grondverwerving Krimpenerwaard*, 25 maart 2008.

¹¹⁷ Provincie Zuid-Holland (2008), *Opdracht grondverwerving Krimpenerwaard* (brief aan DLG, kenmerk PZH-2008-151084), 6 juni 2008.

¹¹⁸ Transacties worden altijd voorgelegd aan GS als ze politiek-bestuurlijk gevoelig zijn, afgeweken wordt van het Aankoopstrategieplan of als opstallen worden aangekocht.

of de transactie binnen het eigen mandaat blijft of dat aan de provincie mandaat dient te worden gevraagd. In het onderstaande kader zijn enkele voorbeelden van mandaatverzoeken te zien.

Voorbeeld: Ruillocatie in De Venen (2008)

DLG stelt voor om in De Venen ruim 60 ha. grond (inclusief bouwblok) aan te kopen. Het is de bedoeling dit bedrijf als ruilbedrijf/ruilgrond te gebruiken voor de gebieden De Venen of Krimpenerwaard. Met de transactie is ca. € 3 miljoen gemoeid. DLG vraagt de provincie om mandaat voor deze transactie. De provincie verleent dit mandaat, met als argument dat aankoop van een volledige ruillocatie prioriteit heeft c.q. belangrijk is. Bij de provincie zijn de afdeling Ontwikkeling- en Grondzaken en de afdeling Water en Groen (programma EHS/ILG) geraadpleegd.

Voorbeeld: Aankoop grond + deel opstallen in de Krimpenerwaard (2009)

DLG stelt voor om ca. 11,8 ha. grond aan te kopen. In de transactie is ook de overname van een achterhuis inbegrepen. Het voorhuis, dat een ander juridisch object is¹¹⁹, blijft buiten de transactie. Vanwege de opstallen vraagt DLG om mandaat aan de provincie. Bij de provincie worden de afdeling Ontwikkeling- en Grondzaken, de afdeling Water en Groen (programma EHS/ILG) en de afdeling Programma's en Projecten geraadpleegd. Zij adviseren positief. Daarbij merkt Programma's en Projecten op zich enige zorgen te maken over de verkoop te zijner tijd als het voorhuis niet mee verkocht kan worden.

Sinds 2011 dient DLG voor elke transactie mandaat aan de provincie te vragen. Uit het dossieronderzoek dat de Rekenkamer heeft gedaan komt het beeld naar voren dat DLG vanaf 2011 inderdaad elke transactie aan de provincie heeft voorgelegd. Bij de provincie wordt elk mandaat bestuurlijk goedgekeurd door de verantwoordelijk gedeputeerde. Tot 2011 was de programmamanager ILG gemandateerd.

De Rekenkamer heeft ook onderzocht hoe binnen de provincie wordt omgegaan met mandaatverzoeken. Daaruit komt een duidelijk beeld naar voren. Tot medio 2012 was de toetsing bij de provincie aan de provinciale beleidskaders om mandaat voor een aankoop te verlenen zeer verschillend van kwaliteit. In 3 van de 12 onderzochte dossiers werd zonder zichtbare toets geadviseerd om akkoord te gaan met een aankoop. In andere gevallen was de motivering wel zichtbaar (zie kader).

Voorbeeld: Afrondingsaankopen in de Krimpenerwaard

DLG vraagt op 16 juni 2011 mandaat voor 5 aankopen in de Krimpenerwaard. De Rekenkamer heeft 2 van de 5 dossiers bestudeerd. Het blijkt om aankopen te gaan van ca. 2 ha. resp. ca. 3 ha. De afdeling Ontwikkeling- en Grondzaken en de afdeling Water en Groen adviseren positief over de aankopen, met als argument dat het om aankopen gaat waarmee een project afgerond kan worden. Dit past binnen de provinciale beleidskaders voor grondverwerving, waarin is aangegeven dat actief grond kan worden verworven (ook met schadeloosstelling) als hiermee een project kan worden afgerond.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer bij de provincie blijkt verder dat vanaf augustus 2012 meer structuur is aangebracht in de procedure van mandaatverzoeken. Vanaf dan wordt zichtbaar meer aandacht besteed aan de toetsing van mandaatverzoeken.

De Rekenkamer heeft verder onderzocht welke mandaatverzoeken in de periode 2007-2013 niet tot daadwerkelijke aankoop hebben geleid. Het blijkt te gaan om 7 afgewezen verzoeken, 17 ingetrokken verzoeken

¹¹⁹ Dat blijkt uit de interne stukken van de provincie.

en 7 verzoeken die zijn aangehouden tot na herijking van de EHS. Uit analyse van de achterliggende stukken komt voor de Rekenkamer het beeld naar voren dat er eigenlijk geen sprake is van afwijzingen of intrekkingen op beleidsinhoudelijke gronden. Bij een mandaatbesluit zijn 3 afdelingen betrokken: Ontwikkeling- en Grondzaken, Water en Groen en Programma's en Projecten. Zelfs als vanuit een afdeling negatief wordt geadviseerd, dan wordt toch onderzocht of de transactie kan doorgaan. Ook bij mandaten die wel verleend zijn, is in het algemeen niet zichtbaar waarom mogelijk wordt afgeweken van de beleidskaders (zie voorbeelden in kader).

Voorbeeld: Aangehouden mandaatverzoek uit 2011

Dit betreft een voorstel tot aankoop op basis van volledige schadeloosstelling van bijna 38 ha. in het EHS gebied Meijegraslanden. Ontwikkeling- en Grondzaken geeft aan dat het mandaatverzoek in principe moet worden afgewezen, omdat in De Venen (waar Meijegraslanden onderdeel van uitmaakt), alleen verwerving tegen agrarische waarde mogelijk is. Op advies van de andere afdelingen wordt het verzoek aangehouden, met als reden dat dekking wordt gezocht voor de aankoop. Met het negatieve advies is niet zichtbaar rekening gehouden.

Voorbeeld: Strategische aankoop, deels buiten begrenzing uit 2010

Dit betreft een aankoop van ca. 31,9 ha. in de Krimpenerwaard. De provincie geeft mandaat aan DLG om deze aankoop te verrichten. In een van de adviezen wordt aangegeven dat indien de gronden van een agrariër voor minimaal 30% binnen de toekomstige natuurbegrenzing vallen, het hele bedrijf met volledige schadeloosstelling aangekocht kan worden. In het GS besluit over grondverwerving in de Krimpenerwaard staat echter dat de huiskavel minimaal voor 30% binnen de begrenzing moet vallen, of minimaal 50% van de bedrijfsoppervlakte.¹²⁰ Uit deze argumentatie is niet op te maken of aan de voorwaarden is voldaan.

Deze voorbeelden zijn volgens de Rekenkamer vooral illustratief dat de provincie in de praktijk mogelijke afwijkingen van de beleidskaders bij de aankoop van gronden niet of onvoldoende motiveert. Daarmee wil de Rekenkamer overigens niet zeggen dat deze mandaten niet verleend c.q. aangehouden hadden moeten worden.

4.2.4 Marktconform handelen

Een belangrijke pijler voor het provinciale grondbeleid is dat er geen sprake mag zijn van marktbederf, oftewel er moet marktconform gehandeld worden. In het aankooptraject wordt marktconform handelen geborgd door de afspraken dat alle te verwerven objecten vooraf getaxeed moeten worden door een onafhankelijke deskundige en dat aankopen toegestaan zijn onder de op dat moment geldende 25% duurste grondprijzen binnen het totaal agrarisch verkoopvolume in een aankoopgebied.¹²¹ DLG werkt conform deze afspraken (zie kader).

Werkwijze DLG

De Rekenkamer is via dossieronderzoek nagegaan hoe DLG te werk gaat bij de aankoop van gronden. DLG laat altijd eerst een taxatie uitvoeren door een taxateur. Daarnaast voert DLG zelf een extra check uit door te kijken naar agrarische grondtransacties in de voorafgaande periode (1 – 1,5 jaar) in het aankoopgebied. DLG heeft hiervoor de beschikking over het programma Infogroma. Van deze transacties worden de 25% duurste 'weggestreept' en het hoogste transactiebedrag dat dan overblijft, vormt de bovengrens voor de onderhandelingen over de aankoopprijs.

¹²⁰ GS Zuid-Holland (2008), *Besluit Grondverwerving Krimpenerwaard*, 25 maart 2008.

¹²¹ Provincie Zuid-Holland (2007), *Handelingskader Grond Provincie Zuid-Holland 2007-2013*, pp. 6-7.

Uit de dossiers blijkt verder dat altijd een advies wordt opgesteld, als overeenstemming met de verkopende grondeigenaar is bereikt. Dat advies bevat een vergelijking tussen de taxatie en de overeengekomen prijs. Bovendien dient altijd te worden aangegeven of de overeengekomen prijs onder de bovengrens van Infogroma is gebleven. Als dat niet het geval is, dient instemming te zijn gevraagd van een zogeheten regiospecialist. Deze instemming is in het dossier opgenomen.

Het hanteren van de 25%-regel is volgens DLG de laatste jaren wel lastiger geworden. De grondmobiliteit is afgenomen, waardoor vaak een beperkt aantal transacties beschikbaar is om de vergelijking mee te maken. Dit geldt met name in stedelijke gebieden. Het oprekken van de periode waarnaar gekeken wordt, kan een oplossing zijn, maar is dat niet altijd. Volgens DLG komt de waarborg voor marktconform handelen niet in gevaar, doordat bij DLG voldoende kennis en deskundigheid aanwezig is en er met de regiospecialist een extra check is.¹²²

4.2.5 Realisatie aankopen t.b.v. EHS

In de jaarlijkse Prestatieovereenkomsten tussen provincie en DLG zijn afspraken gemaakt over het aantal hectare dat DLG gaat aankopen ten behoeve van de EHS. In Tabel 17 zijn deze afspraken opgenomen, alsmede het aantal gerealiseerde hectares. Het gaat om informatie uit de jaarrapportages van DLG.

Tabel 17 Gerealiseerde aankopen volgens DLG jaarrapportages

Jaar	Afgesproken prestatie (Prestatieovereenkomst) ¹²³	Prognose bij voortgangsrapportage*	Gerealiseerde prestatie ¹²⁴
2007	440 ha.	-	466 ha.
2008	616 ha.	195 ha.	218 ha.
	Indicatieve prestatie (Prestatieovereenkomst)		
2009	315 ha.	389 ha.	678 ha.
2010	305 ha. ¹²⁵	297 ha.	259 ha.
	Prognose (Prestatieovereenkomst)		
2011	95 ha.	233 ha.	223,5 ha.
2012	95 ha. ¹²⁶	234 ha.	251,1 ha.
2013	Geen	Geen info	Geen info

*In de jaarrapportages van DLG worden de gerealiseerde prestaties (in de jaren 2009-2012) vergeleken met de afspraken uit de Prestatieovereenkomst en met de zogeheten 'programmering'. Met programmering wordt de prognose van DLG per 1 september van het betreffende jaar bedoeld, zoals gedaan in de voortgangsrapportage.

Over de periode 2007-2010 heeft DLG prestaties voor aankopen t.b.v. de EHS gerealiseerd die goed in lijn zijn met de afgesproken prestaties. Volgens de prestatieovereenkomsten diende DLG (gecumuleerd voor 2007-2010) in totaal 1.676 ha. aan te kopen; gerealiseerd is 1.621 ha. aankopen. In 2011-2012 was er geen sprake meer van

¹²² Interview DLG, 10 juni 2014.

¹²³ Provincie Zuid-Holland – DLG/BBL, *Prestatieovereenkomsten 2007 t/m 2014*.

¹²⁴ DLG, *Jaarrapportages 2007 t/m 2013*.

¹²⁵ Dit is inclusief klassieke landinrichting (154 ha.)

¹²⁶ De Prestatieovereenkomst 2011 is met een jaar verlengd (Bron: Provincie Zuid-Holland-DLG/BBL (2011), Verlenging van de Prestatieovereenkomst 2011 Inrichting Landelijk Gebied.)

een prestatieafspraken, maar van een prognose. In deze 2 jaar heeft DLG 474,6 ha. aangekocht; dat is veel meer dan de prognose van 95 ha. die in de desbetreffende prestatieovereenkomst was opgenomen.

De Rekenkamer merkt op dat de cijfers over de realisatie van de aankopen voor de realisatie van de EHS uit de jaarrapportages van DLG en het jaarverslag van de provincie (zie paragraaf 3.1.2) van elkaar verschillen. Zo is volgens de DLG jaarrapportage 2010 in totaal 259 ha. grond verworven. Volgens het jaarverslag van de provincie is dat 349 ha. (zie ook bevinding 15). De provincie heeft aangegeven dat de inconsistentie van cijfers in algemene zin waarschijnlijk te wijten is aan de hybride verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincie en DLG. Daardoor hebben verschillende rapportages met ook verschillen in definities van cijfers naast elkaar bestaan.¹²⁷

Het is de Rekenkamer verder opgevallen dat in de DLG jaarrapportages tot en met 2010 andere cijfers voor de afgesproken prestatie voor het aankopen van gronden worden gebruikt dan in de Prestatieovereenkomsten. In deze rapportages staat wel expliciet dat het om de prestatie gaat die in de Prestatieovereenkomst is afgesproken. Voorbeeld van 2008: In de Prestatieovereenkomst 2008 was 616 ha. verwerving afgesproken. In de DLG jaarrapportage staat dat de afspraak 560 ha. was.¹²⁸ In 2011 komen de cijfers wel overeen; vanaf 2012 waren er geen kwantitatieve prestaties afgesproken (eigenlijk: prognoses afgegeven) voor het aankopen van gronden.

4.3 Grondverkoop (en doorlevering)

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 2.3: *DLG voert het grondbeleid uit conform de afspraken met de provincie.*

De Rekenkamer beoordeelt niet het functioneren van DLG. De mate waarin DLG de afspraken met de provincie nakomt is van belang voor het bereiken van de provinciale doelen.

Bevinding 10: DLG voert in grote mate de grondverkoop (en doorlevering) uit conform de afspraken met de provincie. In een enkel geval was geen sprake van marktconformiteit. Door de kwestie van de gelijkberechtiging is de doorlevering sinds 2011 stil komen te liggen.

Toelichting:

Behalve het aankopen van grond, verzorgt DLG ook de verkoop van grond voor de provincie. In het kader van de realisatie van de EHS gaat het om de volgende vormen van verkoop:

- Verkoop van al ingerichte EHS-grond, deels ingerichte EHS-grond (met basisinrichting) of niet ingerichte EHS-grond aan een terrein behorende organisatie (TBO). Hieronder wordt ook 'doorlevering' van grond verstaan, maar door regelgeving op het gebied van staatssteun en gelijkberechtiging (zie hoofdstuk 1) kan grond niet meer voor een prijs onder de marktwaarde aan een vooraf geselecteerde partij verkocht worden.
- Verkoop van al ingerichte EHS-grond, deels ingerichte EHS-grond (met basisinrichting) of niet ingerichte EHS-grond aan een organisatie, niet zijnde de klassieke TBO's. Deze vorm van verkoop speelt pas een rol sinds de gelijkberechtigingsdiscussie en wordt momenteel door de provincie ook gezien als 'kans' om de EHS te realiseren.
- Verkoop van al ingerichte EHS-grond, deels ingerichte EHS-grond (met basisinrichting) of niet ingerichte EHS-grond aan een particulier in het kader van particulier natuurbeheer.

¹²⁷ Provincie Zuid-Holland (2014), reactie op feitelijk wederhoor 17 oktober 2014.

¹²⁸ DLG/BBL (2009), *Prestatieovereenkomst verantwoording 2008- periode 4 1 januari t/m 31 december 2008*, p. 6.

- Verkoop van grond buiten de EHS in de vorm van een ruil met grond binnen de EHS. Deze vorm van verkoop kent ook een aankoopcomponent en dat deel wordt dan als aankoop geregistreerd in BEBIS.
- Verkoop van grond buiten de EHS in de agrarische markt.

Net als bij aankopen, wordt ook bij verkopen uitgegaan van marktconforme prijzen. Bij verkoop worden gronden dan ook altijd getaxeerd. Marktconformiteit speelde in principe al bij verkopen buiten de EHS, maar sinds de problematiek over gelijkberechtiging speelt de marktconformiteit ook een rol bij verkoop binnen de EHS, dus wat voorheen doorlevering was.

Door het op de politiek-bestuurlijke agenda komen van de kwestie van de gelijkberechtiging en de reactie van het Rijk en de provincies hierop, is de doorlevering van gronden aan TBO's sinds 2011 stil komen te liggen. De provincie heeft begin 2014 de Nota Beheer EHS vastgesteld. Daarin zijn de uitgangspunten voor de verkoop van BBL-grond en voor het beheer van natuur uitgewerkt. De provincie heeft de voorkeur om gronden aan de beheerder te verkopen, met inachtneming van het principe van gelijkberechtiging.

Bij verkoop buiten de EHS geldt sinds de vaststelling van de Beleidsvisie Groen in 2013 (zie paragraaf 2.4.2) dat binnen de kaders van marktconformiteit optimalisatie van grondprijzen voorop staat om zoveel mogelijk EHS te kunnen realiseren. Dat is vooral relevant vanwege het grond-voor-grond-principe, waarbij grond die verworven is in opdracht van Rijk of provincie buiten de EHS verkocht moet worden om middelen te genereren voor aankopen binnen de EHS (zie ook hoofdstuk 2).

4.4 Gebruik van ruilgronden

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 2.3: *DLG voert het grondbeleid uit conform de afspraken met de provincie.*

De Rekenkamer beoordeelt niet het functioneren van DLG. De mate waarin DLG de afspraken met de provincie nakomt is van belang voor het bereiken van de provinciale doelen.

Bevinding 11: Het ruilen van grond vindt in grote mate plaats vanuit het principe dat geen nieuwe ruilgrond wordt aangekocht, tenzij die directe ruilmogelijkheden biedt voor verwerving ter plaatse. Het komt incidenteel voor dat grond niet altijd van buiten naar binnen de EHS geruild wordt, maar dat ook wel eens geruild wordt van buiten de EHS naar een 'betere plek' buiten de EHS.

Toelichting:

In het verleden is door DLG in opdracht van Rijk en provincie veel grond verworven die niet rechtstreeks gekoppeld was aan een beleidsdoel, maar waarvan gesteld werd dat de grond makkelijk ingezet kon worden als ruilgrond, of courant genoeg was om weer in de markt te zetten. In het kader van het grond-voor-grond-principe moet die grond nu ingezet worden om de EHS te realiseren. Volgens zowel DLG als de provincie is dat in de onderzoeksperiode echter nog niet actief op grotere schaal gedaan. Er werd onder andere geconstateerd dat de ILG-middelen voorsnog voldoende waren. Interessant aspect hierbij is dat vanaf de start van de ILG-periode door de provincie geconstateerd werd dat de toegekende middelen ontoereikend waren voor de opgave die de provincie moest realiseren.

Uit het dossieronderzoek bij DLG blijkt dat er wel gebruik is gemaakt van het ruilen van gronden om de EHS te realiseren. Het kan daarbij gaan om een vorm van kavelruil, waarvan sprake is als minimaal drie partijen hun grond inbrengen, deze grond herverkaveld wordt en minimaal twee partijen grond toegedeeld krijgen. Het kan ook een ruil zijn waarbij een aankoop en verkoop van grond een samenhang vertonen en dossiermatig dan ook gekoppeld worden.

De belangrijkste beleidslijn voor ruilgronden is dat er wordt gestreefd om de voorraad ruilgronden zoveel mogelijk aan te wenden voor de feitelijke realisatie op de daarvoor bestemde plaats. In principe wordt geen nieuwe ruilgrond aangekocht, tenzij die directe ruilmogelijkheden biedt voor verwerving ter plaatse.

Uit het dossieronderzoek bij DLG blijkt dat het ruilen van grond vanuit deze principes onderbouwd wordt. Wel hebben we gezien dat grond niet altijd van buiten naar binnen de EHS geruild wordt, maar dat ook wel eens geruild wordt van buiten de EHS naar een 'betere plek' buiten de EHS, waarmee de grond wellicht in de toekomst beter inzetbaar is als ruilgrond. Dat lijkt echter slechts incidenteel voor te komen.

Het is lastig om antwoord te geven op de vraag of er de laatste jaren nog grond gekocht is buiten de EHS specifiek als ruilgrond, omdat grond als zodanig niet geregistreerd staat en er ook grond verworven is voor andere doelen. Volgens provincie en DLG is het aankoopbeleid de laatste jaren wel een stuk strenger geworden.

4.5 Uitvoering tijdelijk beheer

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 3.1: *DLG voert het tijdelijk beheer uit conform de afspraken met de provincie.*

De Rekenkamer beoordeelt niet het functioneren van DLG. De mate waarin DLG de afspraken met de provincie nakomt is van belang voor het bereiken van de provinciale doelen.

Bevinding 12: DLG voert het tijdelijk beheer van gronden grotendeels uit conform de afspraken met de provincie. Het tijdelijk beheer vindt zodanig plaats dat geen langdurige verplichtingen worden aangegaan. DLG heeft waarborgen ingebouwd bij verpachting dat grond zijn agrarische waarde behoudt. Uitgifteplannen zijn in de onderzoeksperiode niet gemaakt. De provincie heeft daar ook niet op gestuurd. In juli 2014 is er wel een uitgifteplan gemaakt.

Toelichting:

In het Handelingskader Grond uit 2007 is opgenomen dat BBL (DLG) het tijdelijk beheer van de BBL-gronden uitvoert. Als de grond tijdelijk wordt uitgegeven aan derden, dan mogen geen langdurige verplichtingen ontstaan. BBL dient jaarlijks een uitgifteplan op te stellen met uitgangspunten en financiële consequenties van de uitgifte. Het uitgifteplan dient te worden goedgekeurd door de provincie. De provincie heeft verder in de Beleidsvisie Groen in 2013 opgenomen dat de grondvoorraad zodanig moet worden beheerd dat de grond zijn agrarische waarde behoudt.

DLG heeft voor de provincie Zuid-Holland in de periode 1 januari 2007 – 1 april 2014 geen uitgifteplannen opgesteld van gronden die zij tijdelijk in beheer heeft. De provincie heeft DLG ook niet gevraagd om uitgifteplannen. DLG heeft op verzoek van de provincie wel een prognose gemaakt van de exploitatiekosten en inkomsten uit verpachting van gronden.¹²⁹

¹²⁹ Interview DLG, 9 juli 2014.

De afspraak in het Handelingskader Grond dat DLG het tijdelijk beheer uitvoert en geen langdurige verplichtingen aan dient te gaan, komen voort uit de landinrichtingsprojecten van voor 2007. Bij deze projecten was meestal niet bekend wanneer de inrichting plaats zou vinden. Daarom werd afgesproken om de grond telkens voor een korte periode te verpachten, totdat bekend was dat de grond ingericht zou worden. Deze grond werd vervolgens uit het tijdelijk beheer gehouden.

Deze werkwijze wordt tot op heden gehandhaafd. DLG verpacht de gronden telkens maximaal voor één jaar. De pachtvorm die wordt gekozen, is geliberaliseerde pacht. Elk jaar maakt DLG bekend welke gronden kunnen worden verpacht.¹³⁰ Dit gebeurt op basis van een uitgifte lijst die de afdeling inrichting van DLG opstelt. Het komt voor dat inrichtingsplannen worden uitgesteld. Als dat vóór 1 mei van een betreffend jaar duidelijk is, dan zal DLG de grond alsnog tot het einde van het jaar proberen uit te geven.

Uitgifte vindt plaats op basis van inschrijving. Een pachter dient zich elk jaar opnieuw in te schrijven op de grond die hij wil pachten. Een pachter kan hetzelfde perceel maximaal drie jaar achter elkaar gebruiken. Daarna krijgt een andere pachter de voorkeur.¹³¹

DLG kan gronden ook in bruikleen geven. Bruikleen wordt niet grootschalig toegepast, maar het komt wel voor. In dat geval is meestal sprake van ingerichte grond, die nog niet is doorgeleverd aan een eindbeheerder. Het gaat dan om gronden die al langere tijd geleden zijn ingericht. Tegenwoordig stelt DLG als voorwaarde voor het starten met de inrichting van grond dat er een beheerder is.¹³²

Bij pachtovereenkomsten wordt altijd als voorwaarde opgenomen dat de pachter het verpachte als een goed pachter dient te gebruiken.¹³³ Volgens DLG houdt dit in dat van de pachter een normaal landbouwkundig gebruik wordt verwacht. Op die manier wordt gewaarborgd dat grond zijn agrarische waarde behoudt. Om naleving van de pachtvoorwaarden te controleren, huurt DLG een aantal beheerders in. De beheerders hebben zelf een agrarisch bedrijf (gehad) en kunnen op basis van hun expertise dus goed zien of grond op de juiste manier in gebruik is.¹³⁴

De provincie heeft in juli 2014 een uitgifteplan opgesteld voor het tijdelijk beheer van BBL-gronden. De verantwoordelijkheid voor het tijdelijk beheer van deze gronden ligt sinds 2014 ook bij de provincie. Het uitgifteplan maakt onderdeel uit van de uitwerking van het grond-voor-grond principe.¹³⁵

4.6 Uitvoering inrichting

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 4.1: *DLG voert het inrichten uit conform de afspraken met de provincie*, en van criterium 4.2: *Het tempo van het inrichten van gronden als natuur voor de EHS gaat volgens de afspraken tussen de provincie en DLG*.

De Rekenkamer beoordeelt niet het functioneren van DLG. De mate waarin DLG de afspraken met de provincie nakomt is van belang voor het bereiken van de provinciale doelen.

¹³⁰ In 2014 heeft de provincie Zuid-Holland de bekendmaking zelf gedaan, in plaats van DLG (zie www.pzh.nl).

¹³¹ Interview DLG, 9 juli 2014.

¹³² Interview DLG, 9 juli 2014.

¹³³ Bureau Beheer Landbouwgronden, Overeenkomst geliberaliseerde pacht: Algemene voorwaarden geliberaliseerde pacht (nummer 2012.09), art. 8.

¹³⁴ Interview DLG, 9 juli 2014.

¹³⁵ GS Zuid-Holland (2014), Provinciaal Beheerkader voor het Tijdelijk Beheer van BBL-gronden.

In paragraaf 3.2 is al ingegaan op criterium 4.3: *Het inrichten van gronden ten behoeve van de realisatie van de EHS ligt op schema.*

Bevinding 13:

In de periode 2007-2010 ging het inrichten van gronden als natuur voor de EHS langzamer dan was afgesproken tussen de provincie en DLG. Er werd weliswaar behoorlijk wat grond ingericht als natuur voor de EHS, maar dat tempo was niet voldoende om op schema te blijven voor de realisatie van de EHS (incl. de van het Rijk overgenomen verplichtingen). Vanaf 2011 zijn de gerealiseerde prestaties ongeveer in lijn met de afspraken. Deze afspraken zijn echter veel minder ambitieus. Dat is het gevolg van het uitgangspunt dat gronden pas worden ingericht als duidelijk is wie de eindbeheerder wordt. De provincie heeft het beleid voor het eindbeheer van natuur begin 2014 uitgewerkt.

Toelichting

In de jaarlijkse Prestatieovereenkomsten tussen provincie en DLG zijn afspraken gemaakt over het aantal hectare dat DLG gaat inrichten ten behoeve van de EHS. In Tabel 18 zijn deze afspraken opgenomen, alsmede het aantal gerealiseerde hectares. Het gaat om informatie uit de jaarrapportages van DLG. De gerealiseerde prestaties voor inrichting kunnen zowel betrekking hebben op de afspraken uit de ILG Bestuursovereenkomst 2007- 2013 (3.432 ha.) als op de verplichtingen die de provincie van het Rijk had overgenomen (4.832 ha. inrichten).

Tabel 18 Gerealiseerde inrichting van gronden volgens DLG jaarrapportages

Jaar	Afgesproken prestatie (Prestatieovereenkomst) ¹³⁶	Prognose bij voortgangsrapportage*	Gerealiseerde prestatie ¹³⁷
2007	Geen afspraken ¹³⁸	-	840 ha.
2008	812 ha.	n.v.t.	638 ha.
	Indicatieve prestatie (Prestatieovereenkomst)		
2009	137 ha.	77 ha.	77 ha.
2010	433 ha. ¹³⁹	252 ha.	251 ha.
	Prognose (Prestatieovereenkomst)		
2011	62 ha.	66 ha.	0 ha.
2012	62 ha. ¹⁴⁰	175 ha.	75 ha.
2013	Geen**	n.v.t.	50 ha.

*In de jaarrapportages van DLG worden de gerealiseerde prestaties (in de jaren 2009-2012) vergeleken met de afspraken uit de Prestatieovereenkomst en met de zogeheten 'programmering'. Met programmering wordt de prognose van DLG per 1 september van het betreffende jaar bedoeld, zoals gedaan in de voortgangsrapportage.

**Voor 2013 en 2014 is tegelijk één Prestatieovereenkomst afgesloten. In deze Prestatieovereenkomst zijn geen kwantitatieve prestaties voor de inrichting van grond ten behoeve van de realisatie van de EHS afgesproken. Als reden wordt opgegeven dat

¹³⁶ Provincie Zuid-Holland – DLG/BBL, Prestatieovereenkomsten 2007 t/m 2014.

¹³⁷ DLG, Jaarrapportages 2007 t/m 2013.

¹³⁸ In het resumé (bijlage 2 Prestatieovereenkomst 2007) zijn geen kwantitatieve afspraken over inrichting EHS opgenomen. In de onderliggende opdrachtfiles is nog wel 240 ha. nieuwe EHS via klassieke landinrichting opgenomen.

¹³⁹ Dit is inclusief klassieke landinrichting (154 ha.)

¹⁴⁰ De Prestatieovereenkomst 2011 is met een jaar verlengd (Bron: Provincie Zuid-Holland-DLG/BBL (2011), Verlenging van de Prestatieovereenkomst 2011 Inrichting Landelijk Gebied.)

in 2013 eerst de herijking van de EHS moet worden afgerond alvorens duidelijkheid kan komen over de omvang van de EHS en de inrichting van de gronden. De herijking heeft in 2013 plaatsgevonden. De Prestatieovereenkomst is niet aangepast.

Over de periode 2007-2010 bleven de prestaties van DLG bij het inrichten van gronden t.b.v. de EHS enigszins achter bij de afgesproken prestaties. In 2007 was er geen prestatie afgesproken en heeft DLG veel grond ingericht. In de jaren 2008-2010 bleven de gerealiseerde prestaties elk jaar wat achter bij de afgesproken prestaties. Ondanks het achterblijven van de prestaties is er in deze periode behoorlijk veel grond ingericht als natuur. Als deze resultaten alleen worden gerelateerd aan de afspraak tussen provincie en Rijk om 3.432 ha. nieuwe natuur in te richten, dan lijkt het inrichten toch goed op schema te liggen. Omdat echter ook de van het Rijk overgenomen verplichtingen (4.832 ha.) dienen te worden meegenomen, blijft het inrichten van gronden ver achter op schema.

Vanaf 2011 zijn de gerealiseerde prestaties van DLG bij het inrichten van gronden als natuur goed in lijn met de afspraken uit de prestatieovereenkomsten. Uit Tabel 16 blijkt wel dat de afspraken vanaf dat jaar met een prognose van 62 ha. veel minder ambitieus zijn.

De provincie nam bij de ILG Bestuursovereenkomst een inspanningsverplichting op zich voor (onder meer) het inrichten van gronden als EHS. Het Rijk had een resultaatsverplichting voor de realisatie van de EHS.¹⁴¹ Met de decentralisatie van het natuurbeleid heeft de provincie de verantwoordelijkheid gekregen voor de realisatie van de EHS.

De provincie stelt voor elk gebied vast welke natuurdoelen er dienen te worden gerealiseerd. Daarna bespreekt de provincie met de partijen in een gebied (in elk geval gemeenten, waterschappen) af wie de inrichting van een gebied doet en wie verantwoordelijk wordt voor het eindbeheer.¹⁴² Uitgangspunt sinds 2011 is dat het inrichten van gronden als natuur pas van start kan gaan als het eindbeheer geregeld is.¹⁴³ Dit uitgangspunt is uitgewerkt in de Nota Beheer EHS van februari 2014.

DLG wordt ingeschakeld bij grotere opgaven. DLG maakt dan in overleg met de betrokken partijen (gemeenten, waterschappen, eindbeheerder) een inrichtingsplan, met daarin de maatregelen die nodig zijn om de natuurdoelen te realiseren. Betrokkenheid van de eindbeheerder bij een inrichtingsplan is van belang. Na goedkeuring van het definitief ontwerp van een inrichtingsplan door de provincie, benadert DLG adviesbureaus om een bestek te maken van het definitief ontwerp. Het bestek en het bijbehorende budget worden eveneens door de provincie goedgekeurd. DLG bewaakt vervolgens of de uitvoering conform het bestek plaatsvindt. Hiertoe huurt zij een adviesbureau in, dat er op toeziet dat de aannemer de kwaliteit realiseert die in het bestek omschreven staat. Als blijkt dat een kwaliteitseis wegens onvoorziene omstandigheden niet gehaald kan worden, dan bepalen DLG en de provincie in onderling overleg wat er moet gebeuren. Volgens DLG komen afwijkingen van de kwaliteitseisen op kleine onderdelen beperkt voor.¹⁴⁴ De ervaring van het Zuid-Hollands Landschap is overigens dat DLG zich (althans in de Krimpenerwaard, waar het ZHL veel grond bezit) bij het inrichten vooral bezig houdt met de basisinrichting: dat is het op orde brengen van dammen, duikers e.d. De verdere inrichting wordt dan uitgevoerd door de eindbeheerder.¹⁴⁵

De planning van de inrichting van een gebied als natuur/EHS is volgens DLG afhankelijk van de voortgang van de grondverwerving. Het is lastig om met de inrichting te starten als een deel van de grond nog niet in bezit is van

¹⁴¹ ILG Bestuursovereenkomst 2007-2013, p. 8.

¹⁴² Interview DLG, 9 juli 2014.

¹⁴³ Interview provincie Zuid-Holland, 28 juli 2014.

¹⁴⁴ Interview DLG, 9 juli 2014.

¹⁴⁵ Interview Zuid-Hollands Landschap, 30 juli 2014.

DLG. Omdat grondverwerving op vrijwillige basis het uitgangspunt is, kan het lang duren voordat een bepaald gebied is ingericht als natuur. Volgens DLG kan het voorkomen dat tussen de start en de afronding van een inrichtingsplan 10 jaar zit.¹⁴⁶

Voorbeeld: In de Krimpenerwaard betekent inrichting van een gebied als natuur volgens DLG voornamelijk het verhogen van het waterpeil. Hiermee wordt gewacht tot het laatste agrarische bedrijf in een gebied vertrokken is. Het is namelijk duur om maatregelen te nemen om te voorkomen dat agrarische bedrijven schade ondervinden van het hogere waterpeil.¹⁴⁷

Het Zuid-Hollands Landschap (ZHL) heeft in een interview een nuancering aangebracht. Volgens het ZHL hangt de inrichting af van het beoogde natuurdoel in een gebied. Als het gaat om weidevogelgebied, dan is het verhogen van het waterpeil een belangrijke inrichtingsmaatregel. Daarnaast moeten met de agrarische bedrijven in dat gebied beheersmaatregelen worden afgesproken. In de Krimpenerwaard zijn er echter ook gebieden aangewezen als botanisch grasland. Dat vereist veel intensievere inrichtingsmaatregelen.¹⁴⁸

De Rekenkamer merkt op dat de cijfers uit de DLG jaarrapportages en de jaarverslagen van de provincie (zie paragraaf 3.2.1) over het inrichten van de EHS geen eenduidig beeld geven. Over de periode 2007-2010 zijn de door DLG gerealiseerde hectares inrichting van gronden gelijk aan de cijfers in het jaarverslag van de provincie. Dat zou betekenen dat DLG in deze jaren de enige partij was die grond voor de EHS inrichtte. Uit de NOK-rapportages zijn voor 2007-2010 geen realisatiecijfers te herleiden. Vanaf 2011 lopen de cijfers uiteen. Ter illustratie, in 2012 heeft DLG volgens de eigen rapportage 75 ha. grond ingericht. In het jaarverslag van de provincie dat 270 ha. grond is ingericht. Het is onduidelijk waar deze verschillen vandaan komen (zie ook bevinding 15). De provincie heeft aangegeven dat de inconsistentie van cijfers in algemene zin waarschijnlijk te wijten is aan de hybride verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincie en DLG. Daardoor hebben verschillende rapportages met ook verschillen in definities van cijfers naast elkaar bestaan.¹⁴⁹

Het is de Rekenkamer verder opgevallen dat in de DLG jaarrapportages voor 2008 en 2009 andere cijfers voor de afgesproken prestatie voor de inrichting van gronden worden gebruikt dan in de Prestatieovereenkomsten van die jaren. In deze rapportages staat wel expliciet dat het om de prestatie gaat die in de Prestatieovereenkomst is afgesproken. Vanaf 2010 komen de cijfers wel overeen.

¹⁴⁶ Interview DLG, 9 juli 2014.

¹⁴⁷ Interview DLG, 10 juni 2014.

¹⁴⁸ Interview Zuid-Hollands Landschap, 30 juli 2014.

¹⁴⁹ Provincie Zuid-Holland (2014), reactie op feitelijk wederhoor 17 oktober 2014.

HOOFDSTUK 5

Provinciale sturing

In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 5 beantwoord: Heeft de provincie in voldoende mate gestuurd op het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden ten behoeve van de EHS door DLG?

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is vooral gekeken of DLG gehandeld heeft in overeenstemming met de afspraken die er gemaakt zijn tussen DLG en de provincie. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of de provincie in voldoende mate gestuurd heeft op het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden ten behoeve van de EHS door DLG?

Het gaat daarbij dus om de vraag in hoeverre de provincie in staat was om te constateren wat er met betrekking tot de realisatie van de EHS gebeurde en of/hoe er geanticipeerd is op situaties waarmee de realisatie van de EHS onder druk kwam te staan. Deels is daar in de voorgaande hoofdstukken al aandacht aan besteed, omdat er naar een periode gekeken is waarin zich diverse wijzigingen in rijksbeleid hebben voorgedaan waardoor de provincie ook anders is gaan handelen.

In dit hoofdstuk wordt echter vooral gekeken naar de aansturingsrelatie provincie – DLG

5.2 Informatievoorziening rond uitvoering

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 5.1: *De provincie heeft afspraken gemaakt over de inhoud en frequentie van de informatie die DLG aanlevert over het aankopen, het verkopen, het ruilen, het doorleveren, het tijdelijk beheer en het inrichten van gronden.*

Afspraken over de te leveren informatie door DLG zijn noodzakelijk om zo nodig te kunnen bijsturen.

Bevinding 14: De provincie en DLG hebben jaarlijks in de prestatieovereenkomsten afspraken gemaakt over de informatie die DLG aanlevert. DLG rapporteert conform deze afspraken, zowel inhoudelijk als qua frequentie. Deze afspraken beslaan echter niet alle aspecten van het grondbeleid voor de realisatie van de EHS. In de jaarrapportages rapporteert DLG conform de afspraken over het aankopen en inrichten van gronden, alsmede over de overdracht van gronden. Bij overdracht wordt geen onderscheid gemaakt tussen verkopen en doorleveringen. Over het ruilen en het tijdelijk beheer van gronden wordt niet gerapporteerd. Tot en met 2012 hebben de provincie en DLG kwantitatieve prestatieafspraken gemaakt over het aankopen en inrichten van gronden (en niet over de andere aspecten van het grondbeleid). Vanaf 2013 zijn er geen kwantitatieve prestatieafspraken meer.

Toelichting:

Van belang voor de mate waarin gestuurd kan worden is allereerst de informatievoorziening tussen uitvoerder en opdrachtgever. In het landelijke aansturingsprotocol van provincies voor DLG is daarover vastgelegd dat vanaf

1-1-2007 DLG uitsluitend verantwoording aflegt aan de provincie en dat in de jaarlijkse prestatieovereenkomsten nadere afspraken gemaakt kunnen worden over de inhoud en frequentie van de informatievoorziening aan de provincie.

Aansturingsprotocol provincies – DLG
Hoofdstuk 3: Verantwoording en informatie

Artikel 7: Voortgangsrapportage

1. Vanaf 1-1-2007 verantwoordt DLG zich voor de realisatie van de doelen zoals opgenomen in de prestatieovereenkomst uitsluitend aan Provincies.
2. In de prestatieovereenkomsten kunnen afspraken worden gemaakt over het aanleveren van tussentijdse realisatiecijfers door DLG.
3. DLG geeft per prestatieovereenkomst inzicht in de geleverde prestaties en gemaakte uren.

Artikel 8: Informatie verstrekking

1. In de prestatieovereenkomsten kunnen Provincies aan DLG vaker of aanvullende informatie vragen (anders dan ten behoeve van de voortgangsrapportage, MTR en de eindrapportage). Indien dit kosten met zich meebrengt kan DLG deze kosten op de desbetreffende Provincie verhalen, indien en voor zover dit in de prestatieovereenkomst is vastgelegd.
2. Provincies ontvangen het door de eigenaar goedgekeurde jaarplan en jaarverslag en de goedgekeurde begroting van DLG.

De provincie Zuid-Holland en DLG hebben in de jaarlijkse prestatieovereenkomsten inderdaad nadere afspraken gemaakt over inhoud en frequentie van de aan te leveren informatie. DLG zal maandelijks een financiële rapportage aanleveren, en daarnaast een voortgangsrapportage per kwartaal. De laatste voortgangsrapportage dient tevens als jaarrapportage.¹⁵⁰

In de prestatieovereenkomst voor 2009 constateren de provincie en DLG dat de “rapportageproducten van 2008 niet voldoen aan de provinciale rapportage-, verantwoording- en sturingsbehoefte.” Ook wordt aangegeven dat verwacht wordt dat de informatie- en sturingsbehoefte verder zal toenemen, door de verdere implementatie van een sturingsmodel waarbij ook de gebiedspartijen betrokken worden. In deze prestatieovereenkomst is nader gespecificeerd waarover DLG in voortgangsrapportages en jaarrapportages dient te rapporteren. Het gaat dan om de voortgang van aankopen en inrichten van gronden (waarover ook kwantitatieve prestatieafspraken zijn gemaakt). In de jaarrapportage dient DLG ook te rapporteren de grondprijs, en vanaf 2010 ook hoeveel grond BBL in bezit heeft. Over ruilen en over tijdelijk beheer van grond hoeft niet te worden gerapporteerd.¹⁵¹

De Rekenkamer heeft de jaarrapportages 2007-2013 van DLG geanalyseerd. Daaruit constateert de Rekenkamer dat DLG conform de afspraken heeft gerapporteerd. DLG geeft elk jaar ook informatie hoeveel gronden het betreffende jaar aan derden zijn overgedragen. Bij overdracht maakt DLG geen onderscheid tussen verkoop en doorlevering.

¹⁵⁰ Provincie Zuid-Holland en DLG (2007), *Prestatieovereenkomst 2007, art. 8 en bijlage 7*. In de daaropvolgende prestatieovereenkomsten zijn deze afspraken overgenomen.

¹⁵¹ Provincie Zuid-Holland en DLG (2009), *Prestatieovereenkomst 2009, bijlage 5*; provincie Zuid-Holland en DLG (2010), *Prestatieovereenkomst 2010, bijlage 5*.

5.3 Bijsturing door provincie

In deze paragraaf is de beoordeling weergegeven van criterium 5.2: *De provincie heeft actie ondernomen indien uit de informatie is gebleken dat DLG de afspraken onvoldoende is nagekomen of onvoldoende voortgang is geboekt*, van criterium 5.3: *GS hebben PS tijdig geïnformeerd over het onvoldoende nakomen van afspraken door DLG of onvoldoende voortgang*, en van criterium 5.4: *PS hebben actie ondernomen indien uit de informatie van GS is gebleken dat DLG de afspraken onvoldoende is nagekomen of onvoldoende voortgang is geboekt*.

Bevinding 15: De provincie heeft in een enkel geval actie moeten ondernemen toen DLG onvoldoende voortgang boekte bij het aankopen van gronden. Er zijn aangepaste afspraken gekomen. De achterstanden zijn vervolgens sneller dan gepland ingelopen. Afgezien van dit ene geval was er geen aanleiding voor actie.

Gelet op de geformuleerde doelen en prestaties was er geen aanleiding voor GS om PS te informeren over problemen met de voortgang van de realisatie van de EHS. Op basis daarvan was er ook geen aanleiding voor PS om actie te ondernemen. De geformuleerde doelen waren echter ontoereikend, omdat daarin geen rekening is gehouden met de verplichting van 4.832 ha. inrichting die de provincie van het Rijk heeft overgenomen.

De gerapporteerde resultaten voor aankoop en inrichting van gronden voor de realisatie van de EHS in de jaarrapportages van DLG, de jaarverslagen van de provincie en de NOK-rapportages sluiten niet aan.

Toelichting:

In de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport heeft de Rekenkamer beoordeeld of DLG de afspraken met de provincie voldoende is nagekomen en of voldoende voortgang is geboekt bij de realisatie van de EHS. Voor wat betreft de afspraken over de werkwijze, werkt DLG conform de afspraken met de provincie. Het gaat dan om het nakomen van afspraken uit het Handelingskader Grond en (bijvoorbeeld) instructies over de grondverwerving in de Krimpenerwaard, waarover de provincie DLG in 2008 heeft geïnformeerd. DLG werkt volgens deze afspraken c.q. instructies, dus op dat aspect was er voor de provincie geen aanleiding om actie te ondernemen.

Als het gaat om de voortgang van de realisatie van de EHS en het behalen door DLG van de kwantitatieve prestatieafspraken uit de jaarlijkse prestatieovereenkomsten, kijkt de Rekenkamer weer apart naar de periode 2007-2010 en de periode vanaf 2011.

In de periode 2007-2010 waren de bestuurlijke afspraken uit de ILG Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen Rijk en provincie en de kwantitatieve doelen uit het pMJP 2007-2013 leidend. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat voor het aankopen van gronden slechts eenmaal actie nodig was. Uit de jaarrapportage 2008 van DLG is op te maken dat DLG in de tweede kwartaalrapportage van 2008 een fors lagere realisatie van aankopen voor dat jaar voorzag. Als oorzaken werden opgegeven een afwachtende houding van grondeigenaren, mede vanwege sterk gestegen grondprijzen, en het ontbreken van lokaal bestuurlijk draagvlak. Dat laatste had tot gevolg dat bestemmingsplannen later werden vastgesteld, zodat ook onteigeningsprocedures en mogelijkheden om volledige schadeloosstelling te betalen vertraging opliepen. DLG verwachtte dat veel grond in de laatste fase van onteigeningsprocedures, ofwel in de periode 2010-2012, kon worden aangekocht. De provincie en DLG voeren minimaal elk kwartaal periodiek overleg (afpraak uit prestatieovereenkomst). In een van deze overleggen hebben de provincie en DLG afgesproken dat DLG een aangepaste meerjarenplanning voor grondaankopen zou maken.¹⁵² In de jaren 2009-2010 heeft DLG de achterstand bij de aankopen van gronden ingelopen. De

¹⁵² DLG (2008), *Prestatieovereenkomst verantwoording 2008, periode 4 – 1 januari t/m 31 december 2008*, p. 6.

Rekenkamer heeft in hoofdstuk 3 verder geconstateerd dat de aankoop van gronden op schema lag ten opzichte van de afspraken uit de ILG Bestuursovereenkomst. Er was daarom geen verdere actie van de provincie op dit aspect noodzakelijk.

Voor wat betreft het inrichten van gronden in de periode 2007-2010 heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de gerealiseerde prestaties van DLG achterbleven bij de afspraken uit de prestatieovereenkomsten, hoewel er in die periode toch behoorlijk wat gronden als natuur zijn ingericht.

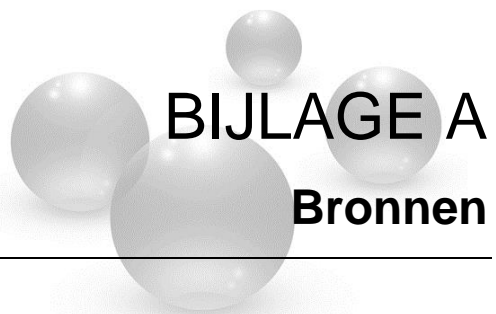
De provincie heeft elk jaar in de begroting kwantitatieve doelen opgenomen voor het aankopen en inrichten van gronden als natuur. Uit de jaarverslagen blijkt dat deze kwantitatieve doelen zijn gehaald (zie paragraaf 3.1 en 3.2). Tenminste, als de doelen en resultaten over de jaren worden gecumuleerd. In afzonderlijke jaren kunnen doelen en resultaten uiteen lopen. Dat is niet vreemd; aankooptransacties en inrichtingsprojecten lopen doorgaans niet synchroon met een P&C-cyclus. De Rekenkamer heeft in hoofdstuk 3 en 4 verder geconstateerd dat de realisatie van het aankopen van grond voor de EHS op schema lag en de realisatie van het inrichten van grond voor de EHS op schema leek te liggen. Er was daarom geen aanleiding voor GS om PS te informeren over het onvoldoende nakomen van afspraken door DLG of het niet op schema liggen van de realisatie van de EHS. De informatie uit de jaarverslagen was voldoende.

Echter, in de jaarlijkse doelen in de begroting en in de afspraken met DLG is geen rekening gehouden met de verplichtingen van 4.832 ha. inrichten nieuwe natuur die de provincie van het Rijk heeft overgenomen, en die ook in de ILG Bestuursovereenkomst 2007-2013 waren vastgelegd. Als daar wel rekening mee was gehouden, was er wel degelijk aanleiding voor GS geweest om PS te informeren.

De Rekenkamer heeft in de hoofdstukken 3 en 4 opgemerkt dat er verschillen bestaan tussen de cijfers voor aankoop en inrichting van gronden voor de realisatie van de EHS in verschillende verantwoordingsrapportages. Het gaat dan om de jaarverslagen van de provincie, de jaarrapportages van DLG bij de prestatieovereenkomsten en de NOK-rapportages. Ook staan in meerdere jaarrapportages van DLG andere afgesproken prestaties voor aankoop en inrichting dan in de prestatieovereenkomsten. De cijfers sluiten dus niet op elkaar aan. De provincie heeft aangegeven dat de inconsistentie van cijfers in algemene zin waarschijnlijk te wijten is aan de hybride verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, provincie en DLG. Daardoor hebben verschillende rapportages met ook verschillen in definities van cijfers naast elkaar bestaan.¹⁵³

De jaarverslagen, die leidend zijn voor GS en PS, gaven op zich geen aanleiding voor actie van GS richting PS of voor bijsturing door PS. Want de doelen uit de begroting werden over het geheel genomen wel ongeveer gehaald. Gelet op de verschillen met de andere rapportages zijn deze cijfers echter niet goed bruikbaar.

¹⁵³ Provincie Zuid-Holland (2014), reactie op feitelijk wederhoor 17 oktober 2014.



BIJLAGE A

Bronnen

Documenten provincie en DLG

- BBL (2012), Overeenkomst geliberaliseerde pacht: Algemene voorwaarden geliberaliseerde pacht (nummer 2012.09)
- DLG/BBL (2009), Prestatieovereenkomst verantwoording 2008- periode 4 1 januari t/m 31 december 2008
- GS Zuid-Holland (2008), Besluit Grondverwerving Krimpenerwaard
- GS Zuid-Holland (2011), Spelregels verkoop BBL-grond voor natuur (discussienotitie)
- GS Zuid-Holland (2013), Realisatiestrategie EHS
- GS Zuid-Holland (2014), Provinciaal Beheerkader voor het Tijdelijk Beheer van BBL-gronden
- Provincie Zuid-Holland (2004), Nota Grondbeleid 2004
- Provincie Zuid-Holland (2006), Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010
- Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013
- Provincie Zuid-Holland (2007), Handelingskader Grond 2007-2013
- Provincie Zuid-Holland en DLG (2007), Prestatieovereenkomst 2007
- Provincie Zuid-Holland en DLG (2007), Prestatieovereenkomst 2008
- Provincie Zuid-Holland (2008), Nota Grondbeleid 2008
- Provincie Zuid-Holland (2008), Opdracht grondverwerving Krimpenerwaard (brief aan DLG, kenmerk PZH-2008-151084)
- Provincie Zuid-Holland en DLG (2009), Prestatieovereenkomst 2009
- Provincie Zuid-Holland (2009), Partiële Wijziging Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013
- Provincie Zuid-Holland en DLG (2010), Prestatieovereenkomst 2010
- Provincie Zuid-Holland (2011), Zuid-Holland verbindt en geeft ruimte, Hoofdlijnenakkoord 2011-2015
- Provincie Zuid-Holland en DLG (2011), Prestatieovereenkomst 2011
- Provincie Zuid-Holland en DLG (2012), Verlenging van de Prestatieovereenkomst 2011
- Provincie Zuid-Holland (2012), Uitvoeringsprogramma Groen 2013
- Provincie Zuid-Holland (2013), Beleidsvisie Groen
- Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Grondbeleid 2013
- Provincie Zuid-Holland (2013), Verslag Commissie Bestuur en Middelen 15 mei 2013 (concept)
- Provincie Zuid-Holland (2013), Nota Beheer EHS, Spelregels voor het overdragen aan beheerders van natuur
- Provincie Zuid-Holland (2013), Vaststellingsovereenkomst BBL gronden (met BBL).
- Provincie Zuid-Holland en DLG (2013), Prestatieovereenkomst 2013-2014
- Jaarrapportages 2007-2013 DLG
- Jaarverslagen 2007-2013 provincie Zuid-Holland
- Programmabegrotingen 2007-2013 provincie Zuid-Holland
- Verslag periodiek overleg provincie Zuid-Holland – DLG 13 december 2010
- Verslag periodiek overleg provincie Zuid-Holland – DLG 20 januari 2011
- DLG (2014), Reactie op feitelijk wederhoor 16 oktober 2014
- Provincie Zuid-Holland (2014), Reactie op feitelijk wederhoor 17 oktober 2014, aanvulling op 31 oktober 2014

Overige documenten

- Algemene Rekenkamer (2006), Rapport Ecologische Hoofdstructuur
- Commissie Jansen-2 (2013), Provincies, natuurlijk...doen! Aanvulling BBL-oud grond
- IPO (2014), Notitie 'Beheer en eigendom van natuur'
- IPO, VNG, UvW, VROM, V&W (2004), Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied
- LNV, provincies en IPO (2006), Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied en het Bureau Beheer Landbouwgronden
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (2012), Brief Uitvoeringsafspraken bij natuurakkoord aan de Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters
- Ministerie van Economische Zaken (2013), brief Natuurpact aan Tweede Kamer, DGNR-NB/13157005 + bijlage notitie Natuurpact Beheer en Ontwikkeling in Nederland
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011), Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur; Quick Scan van Varianten
- Rijk en provincie Zuid-Holland (2006), Bestuursovereenkomst 2007-2013 Investeringsbudget Landelijk Gebied
- Tweede Kamer (2011), Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie: Ecologische Hoofdstructuur. Vergaderjaar 2011-2012, 30825 nr. 107
- Tweede Kamer (2012), Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie: Ecologische Hoofdstructuur. Vergaderjaar 2011-2012, 30825 nr. 179
- Tweede Kamer (2013), Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie: Ecologische Hoofdstructuur. Vergaderjaar 2012-2013, 30825 nr. 188
- Twynstra Gudde (2013), Natuurbeleid: veranderende verhoudingen van het rijk en de provincies

Websites

- www.blhb.nl
- www.geo.zuid-holland.nl/geo-loket/html/atlas.html?atlas=EHS
- www.ipo.nl
- www.pbl.nl
- www.veenweidepactkrimpenerwaard.nl
- www.wageningenur.nl



BIJLAGE B

Geraadpleegde personen

Provincie Zuid-Holland

- De heer B. Addink, coördinator grond en groen, afdeling Ontwikkeling en Grondzaken
- De heer A. Maas, afdelingshoofd Ontwikkeling en Grondzaken
- De heer R. Strijder, coördinator DLG en POP 2, afdeling Water en Groen
- De heer J. Vroon, afdelingshoofd Water en Groen
- De heer E. Weijdemans, programmamanager EHS, afdeling Water en Groen

Dienst Landelijk Gebied

- De heer P. Oosterbaan, medewerker gebiedsontwikkeling
- De heer J. Polkerman, gebiedsmanager Zuid-Holland
- De heer G. van der Scheur, teamhoofd grond Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland
- De heer P. de Vries, senior adviseur grondzaken
- De heer R. van der Wal, strategisch adviseur grondzaken
- Mevrouw P. Wassenaar, projectleider
- Mevrouw G. Westerveld, senior adviseur grondzaken
- De heer J. van Wijgerden, gebiedsmanager Zuid-Holland

Overige

- De heer M. Houtzagers, directeur Zuid-Hollands Landschap



BIJLAGE C

Onderzoekstechnische verantwoording

Algemeen

Het onderzoek bestond uit een combinatie van documentenonderzoek, interviews en dossieronderzoek. Voor het kwantitatieve deel is gebruikgemaakt van cijfers uit de jaarverslagen van de provincie, de provinciale NOK-rapportages (natuurmeting op kaart) en de jaarrapportages van DLG naar aanleiding van de prestatieovereenkomsten, aangevuld met een analyse op het transactieregistratiesysteem van DLG: BEBIS.

Kwantitatieve onderzoek

Over de voortgang van de realisatie van de EHS wordt door DLG gerapporteerd op basis van zogenoemde projectfiches – de gegevens uit BEBIS, geordend per project – en een analyse van grondbezit met behulp van een analyse uit het geografisch informatiesysteem (GIS). In GIS wordt informatie uit verschillende kaartlagen met beleidsdoelen samengevoegd om van de bezitsregistratie naar voortgangsrapportages aan de provincie te kunnen komen. Door de kaart met EHS-begrenzingsen over de kaart met het DLG-bezit te leggen kan inzichtelijk gemaakt worden hoeveel hectares grond binnen de EHS in bezit van DLG is. Doordat van het bezit bekend is wanneer de transactie heeft plaatsgevonden, kan ook per jaar inzichtelijk gemaakt worden hoeveel er verworven is. Voor de voortgang van de inrichting bestaan ook kaartlagen. In BEBIS wordt de inrichting niet bijgehouden, maar deze informatie is wel bekend bij de afdeling Grondinrichting. Deze brengt de informatie als kaartlaag in voor de voortgangsrapportages. De cijfers worden opgenomen in de NOK-rapportages. Uit deze bronnen zijn de meeste cijfers afgeleid die in hoofdstuk 3 zijn opgenomen.

Daarnaast is een bestand met transacties uit BEBIS geanalyseerd. In BEBIS worden op perceelsniveau alle transacties geregistreerd en gekoppeld aan een opdracht. Opdrachten komen voort uit de prestatieovereenkomsten met de provincie, waarin zogenoemde 'opdrachtfiches' zijn benoemd. Deze opdrachtfiches bevatten een specificatie op opdrachtniveau van de resultaats- en inspanningsverplichtingen die de provincie en DLG overeen zijn gekomen. Deze opdrachtfiches vormen ook de basis voor de kwartaalrapportages van DLG aan de provincie over de voortgang. De uitdraai uit BEBIS is helaas minder geschikt gebleken voor dit onderzoek dan vooraf gedacht was.

Percelen verschijnen pas in BEBIS als ze onderdeel zijn van een transactie, dus als aankoop of verkoop. Hieronder vallen ook het ruilen van grond en het doorleveren / verkopen aan een TBO. Voor het onderzoek zijn alle aan- en verkopen geselecteerd waarvoor de provincie als opdrachtgever is opgetreden. Dat zijn naast EHS-transacties ook transacties in het kader van RodS, bufferzones en eventueel overige opdrachten. Omdat EHS en RodS geen financiële uitsplitsing in afzonderlijke potjes kennen, is op basis van deze registratie niet duidelijk af te leiden welke transacties betrekking hadden op de EHS. In de naamgeving van de opdrachten en gebieden die onder die opdrachten vallen staat soms expliciet een vermelding 'EHS'. De Rekenkamer is er van uitgegaan dat die opdrachten of gebieden in ieder geval onder de EHS gerekend kunnen worden. Als expliciet 'RodS' of 'Bufferzone' vermeld is, heeft de Rekenkamer aangenomen dat deze opdrachten of gebieden geen EHS-transacties bevatten. Door DLG is bevestigd dat deze aanname juist is, met de kanttekening dat BEBIS een statisch systeem is, dus als na de transactie grenzen van opdrachten verschoven zijn, wordt dat in principe pas duidelijk in BEBIS als de grond weer in een transactie betrokken wordt (bijvoorbeeld bij de verkoop). Grond kan

eventueel actief overgeboekt worden naar een ander project, maar meestal gebeurt dat dus pas bij een transactie. Verder bestaan er ook opdrachten die meer doelen omvatten, zoals het gebied Krimpenerwaard waar zowel voor de EHS verworven wordt als ten behoeve van agrarische structuurverbetering.

Voor wat betreft de aankoop van percelen die deels binnen de EHS liggen, geldt dat deze in zijn geheel niet als EHS opgenomen worden, maar als ruilgrond. Er is dan wel bekend dat een deel binnen de EHS ligt, maar niet welk deel dat is. Pas vanaf het moment dat er een kadastrale splitsing van het perceel gerealiseerd wordt (meestal pas bij verkoop) worden nieuwe percelen gecreëerd die geheel binnen of buiten de EHS liggen. Vanwege alle kanttekeningen die we bij de gegevens uit BEBIS kunnen plaatsen vanuit het doel van dit onderzoek, is ervoor gekozen om de gegevens maar beperkt te gebruiken, namelijk voor de selectie van dossiers en om iets te kunnen zeggen over verkoop en doorlevering van gronden (paragraaf 3.3).

Documentenonderzoek

Het documentenonderzoek is vooral gebruikt om het Rijks- en provinciale beleid rond de realisatie van de EHS en het grondbeleid in kaart te brengen, evenals de afspraken die tussen de provincie en DLG gemaakt zijn over de uitvoering ervan. Op basis hiervan is onder andere getoetst of de afspraken in het verlengde liggen van het beleid.

Interviews

De interviews zijn op verschillende manieren gebruikt:

- Om meer zicht te krijgen op de organisatie en daardoor de juiste gesprekspartners te kunnen benaderen
- Om te toetsen of waarnemingen uit het dossieronderzoek gegeneraliseerd konden worden (is het iets incidenteels of structureels?)
- Om (achterliggende) informatie te achterhalen die niet op basis van de dossiers of documenten vast te stellen was

Zie bijlage B voor een lijst met geraadpleegde personen.

Dossieronderzoek

Het dossieronderzoek dat zowel bij DLG als bij de provincie Zuid-Holland is uitgevoerd is vooral gebruikt om de uitvoeringspraktijk inzichtelijk te maken en te toetsen of de uitvoering in overeenstemming is met de gemaakte afspraken.

De dossiers bij DLG betreffen aan- en verkoopdossiers. In totaal zijn 53 dossiers opgevraagd.

De dossiers bij de provincie betreffen mandaatverzoeken en de afhandeling daarvan. Naar aanleiding van het dossieronderzoek bij DLG zijn 12 dossiers opgevraagd bij de provincie. Verder zijn 7 afgewezen mandaatverzoeken, 17 ingetrokken mandaatverzoeken en 7 tot na herijking van de EHS aangehouden mandaatverzoeken onderzocht.

Voor het dossieronderzoek bij DLG is een steekproef getrokken uit de transacties ten behoeve van de EHS. De transacties zijn geselecteerd uit drie projecten in de volgende drie categorieën:

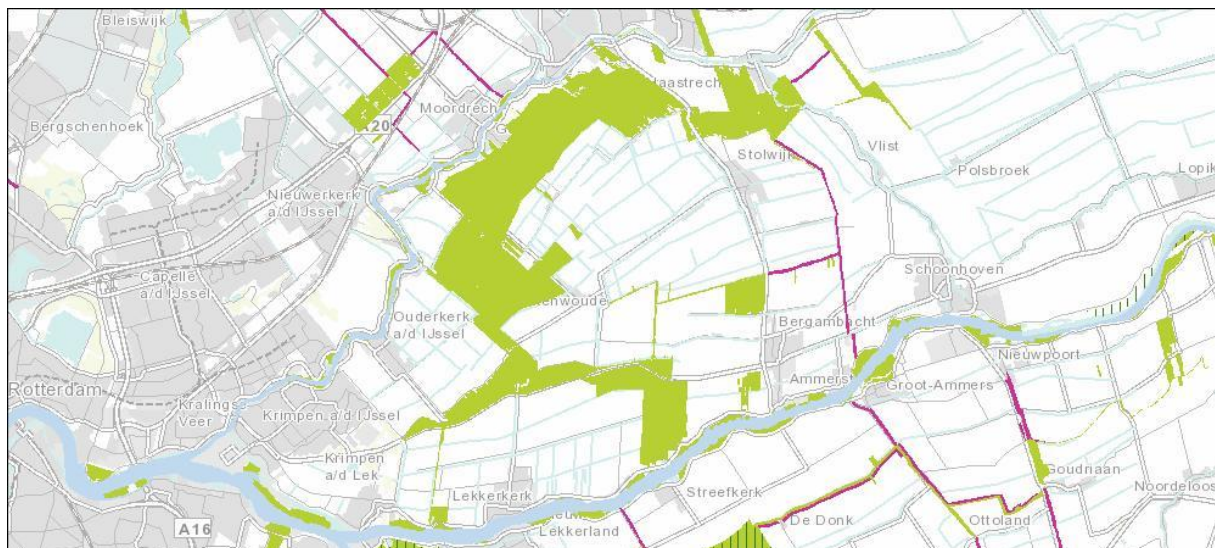
1. Prioritair project met aankoopstrategieplan (ASP)
2. Prioritair project zonder aankoopstrategieplan
3. Niet-prioritair project

De gekozen projecten zijn:

1. Krimpenerwaard (25 dossiers opgevraagd)
2. De Venen (16 dossiers opgevraagd)
3. Bergboezem Oude Leede (Groenzone Berkel/Pijnacker) (12 dossiers opgevraagd; dit bleken bijna allemaal RodS dossiers te zijn; deze dossiers zijn buiten het onderzoek gehouden)

Krimpenerwaard

Het veenweidegebied de Krimpenerwaard ligt in het Groene Hart en is een waardevol agrarisch cultuurlandschap.¹⁵⁴ In 2005 werd het Veenweidepact Krimpenerwaard gesloten; een overeenkomst waarin overheden en diverse belangenorganisaties overeen zijn gekomen om te werken aan de ontwikkeling van de Krimpenerwaard. De aanleg van nieuwe natuur (EHS) vormt een deel van de ontwikkeling. In 2007 is een Aankoopstrategieplan opgesteld. Door bezuinigingen op de EHS van het Rijk en de herijking van de EHS zijn de natuurdoelstellingen voor de Krimpenerwaard tussentijds bijgesteld. Op 11 december 2013 hebben PS de partiële herziening van de Provinciale Structuurvisie voor de gehele EHS in Zuid-Holland vastgesteld. Daarmee is ook de nieuwe begrenzing van de EHS Krimpenerwaard is vastgelegd. Op 29 januari 2014 hebben PS ook ingestemd met de uitvoeringsstrategie van de EHS.



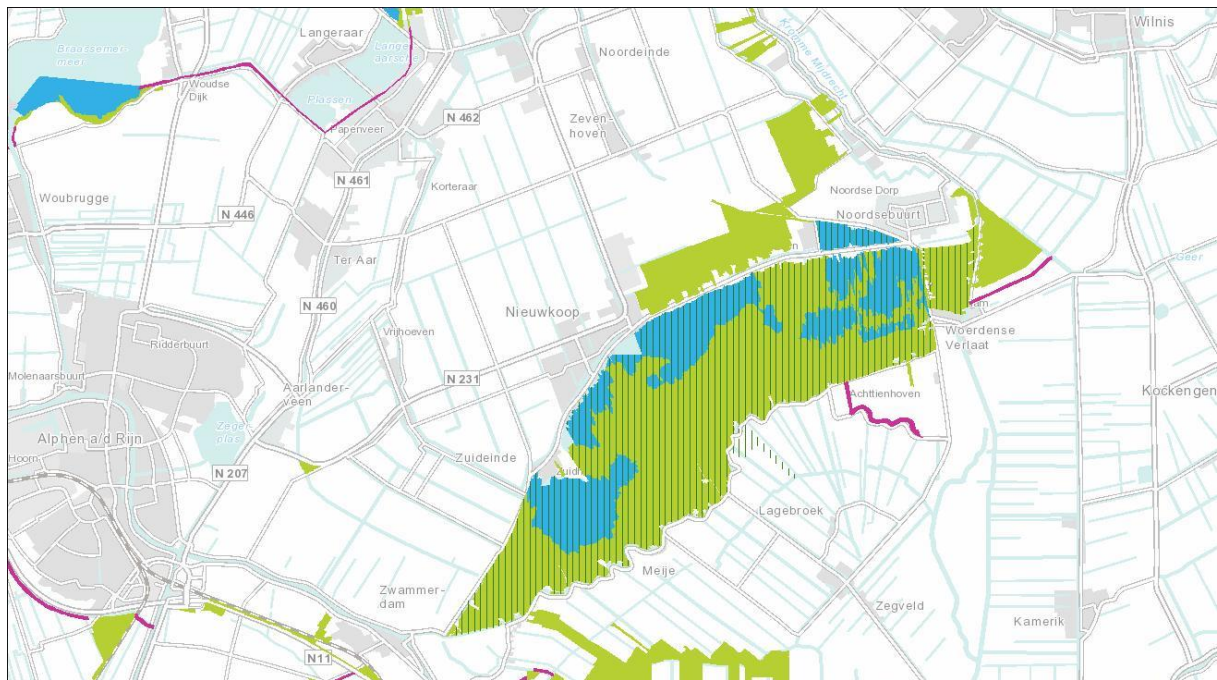
Figuur 5 EHS begrenzing Krimpenerwaard per 11 december 2013 (Bron: <http://geo.zuid-holland.nl/geo-loket/html/atlas.html?atlas=EHS>)

De Venen

De Venen ligt in – zoals de naam al zegt – een veengebied in het Groene Hart. Het gebied wordt vaak in één adem genoemd met het Veenweideconvenant Gouwe-Wiericke, omdat de gebieden aan elkaar grenzen. De Venen is het gebied waarin onder andere de Nieuwkoopse Plassen liggen. Het gebied van Bodegraven-Noord tot voorbij de Reeuwijkse Plassen is Gouwe-Wiericke.

In De Venen wordt door de provincie natuur gerealiseerd en wordt gekeken hoe de bodemdaling kan worden tegengegaan. Op 25 november 2013 zijn de Nieuwkoopse Plassen aangewezen als Natura 2000-gebied.

¹⁵⁴ http://www.veenweidepactkrimpenerwaard.nl/content.asp?content_id=35



Figuur 6 EHS begrenzing De Venen per 11 december 2013 (Bron: <http://geo.zuid-holland.nl/geo-loket/html/atlas.html?atlas=EHS>)

Bergboezem Oude Leede (Groenzone Berkel/Pijnacker)

De Bergboezem Oude Leede is een onderdeel van het gebied Groenzone Berkel/Pijnacker waar een transformatie plaatsvindt van puur een weidegebied naar agrarisch, waterberging, natuur- én recreatiegebied. De Bergboezem heeft een waterbergingfunctie en wordt door het Hoogheemraadschap Delfland gebruikt om bij hevige regenval water uit de binnenboezem van de polder Berkel op te vangen.

De combinatie van natuur en recreatie in dit project verklaart waarschijnlijk waarom de transacties die in BEBIS gevonden zijn onder de projectcode 'Groenzone Berkel/Pijnacker EHS-ILG2010', gebied 'Bergboezem Oude Leede EHS-ILG2010' in de praktijk vaak RodS-transacties blijken te zijn.



Figuur 7 EHS begrenzing Bergboezem Oude Leede per 11 december 2013 (Bron: <http://geo.zuid-holland.nl/geoloket/html/atlas.html?atlas=EHS>)



BIJLAGE D

Gebruikte begrippen en afkortingen

Begrip	Toelichting
BEBIS	Het registratiesysteem van het grondbezit van BBL.
Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)	De rechtspersoon op wiens naam grondaankopen van de provincie ten behoeve van de EHS worden gesteld. BBL 1 statutaire medewerker: de directeur van BBL die ook de algemeen directeur van DLG is. Als gecommuniceerd wordt dat DLG gronden heeft gekocht of verkocht, heeft BBL dit formeel gedaan.
BBL-oud grond	Gronden die met rijksmiddelen van voor 1 januari 2007 door BBL in opdracht van het Rijk zijn verworven en die in de ILG-Bestuursovereenkomsten aan de provincies ter beschikking zijn gesteld.
BBL-nieuw grond	Gronden gefinancierd uit het ILG die vanaf 1 januari 2007 door BBL in opdracht van de provincies zijn verworven. Wordt soms ook ILG-nieuw genoemd.
Dienst Landelijk Gebied (DLG)	Een agentschap van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. DLG is het grondbedrijf voor de overheid in het landelijk gebied. De taken voor het grondbeleid die DLG uitvoert voor de provincie, worden met de bijbehorende formatieplaatsen per 1 maart 2015 overgeheveld naar de provincies.
Ecologische Hoofdstructuur (EHS)	Een samenhangend Nederlands netwerk van bestaande en nieuw aan te leggen natuurgebieden. In de wet wordt het Ecologische Hoofdstructuur genoemd. In 2013 heeft de staatssecretaris aangekondigd dat het Natuurnetwerk Nederland gaat heten.
Gelijkberechtigingsdiscussie	Kwestie die door particuliere natuurbeheerders aanhangig is gemaakt bij de Europese Commissie. Zij vonden dat er geen sprake was van gelijkberechtiging omdat terreinbeherende organisaties subsidie konden krijgen voor de verwerving van natuurgrond, terwijl particuliere natuurbeheerders daar niet voor in aanmerking kwamen.
Grond-voor-grond principe	Het principe dat gronden die buiten de grenzen van de EHS liggen, verkocht worden. De opbrengst van deze grond wordt gebruikt om de realisatie van de EHS te financieren.
Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)	Een bundeling van de verschillende rijksbudgetten die zijn bedoeld voor aankoop, inrichting en beheer van natuur in het landelijk gebied voor de periode 2007-2013. Het is vooral een verandering van bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe manier van werken aan de inrichting van het landelijk gebied.
ILG Bestuursovereenkomst	Overeenkomst tussen het Rijk en een provincie met afspraken over natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem en water. De ILG Bestuursovereenkomst gold voor de periode 2007-2013, maar is per 1 januari 2011 beëindigd.

Begrip	Toelichting
Natuurakkoord	Akkoord dat begin 2012 is gesloten tussen Rijk en provincies, waarbij het natuurbeleid werd gedecentraliseerd.
Natuurmeting op Kaart (NOK)	Rapportage van DLG in de jaren 2007, 2010, 2011, 2012 en 2013 met onder andere de voortgang van de verwerving, functieverandering en inrichting van de EHS.
Natuurpact	Notitie van de staatssecretaris uit 2013 met ambities op hoofdlijnen voor de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland. De invulling en concretisering van de ambities is een taak van de provincies.
PNB-regeling	Regeling subsidies particuliere terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties; dit was een subsidie voor organisaties als Natuurmonumenten en de provinciale Landschappen voor de verwerving van grond. Het Rijk heeft de regeling per 1 januari 2014 ingetrokken.
Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013 (pMJP)	Een beleids- en uitvoeringsprogramma van de provincie Zuid-Holland waarin onder meer de doelen en prestaties uit de ILG Bestuursovereenkomst zijn uitgewerkt. Het beleidsmatige deel van het pMJP is vervallen met de vaststelling van de Beleidsvisie Groen in 2012/2013.
Recreatie om de Stad (RodS)	Beleidsprogramma gericht op de realisatie van extra groengebieden rond de grote steden
Terrein beherende organisaties (TBO's)	Organisaties die het natuurbeheer uitvoeren. In Zuid-Holland zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en het Zuid-Hollands Landschap de belangrijkste terrein beherende organisaties.



BIJLAGE E

Mutaties BBL-bezit Krimpenerwaard

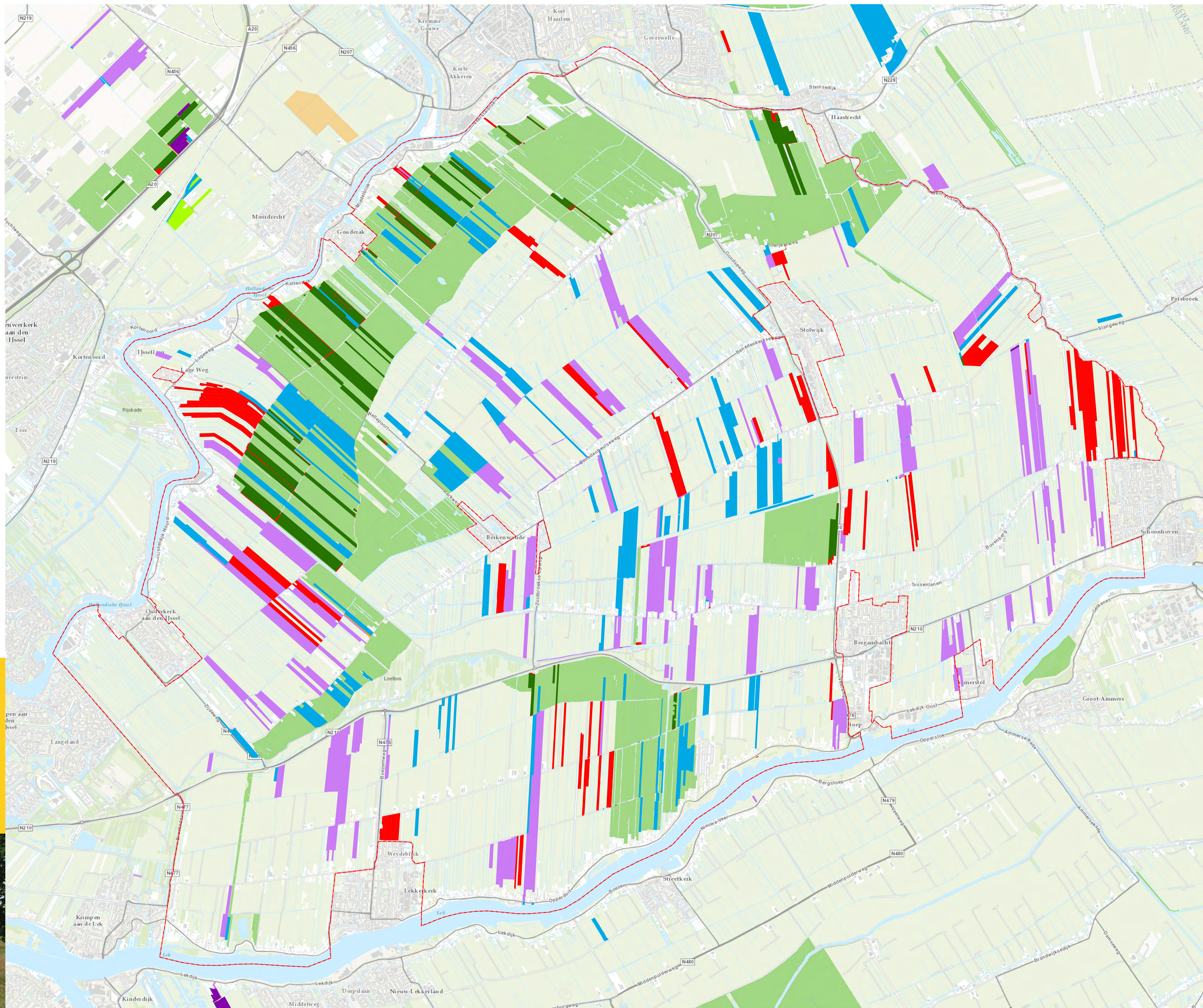
De twee kaarten met mutaties van het BBL bezit voor ZH in de Krimpenerwaard van 2007 – 2010 en van 2011 – 2013 kunt u op onze website vinden door de volgende link aan te toetsen.

http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/rapport/194/Grond_voor_verandering_Onderzoek_grondbeleid_EHS_Provincie_ZuidHolland/

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585
info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl





- BBL 2007 → 2011**
- aangekocht binnen begrenzing
 - aangekocht buiten begrenzing
 - verkocht / overgedragen
 - binnen begrenzing gebleven
 - buiten begrenzing gebleven
 - herbergend naar buiten
 - herbergend naar binnen
- Begrenzing 2014**
- EHS
 - RodS
 - NURG

Dienst Landelijk Gebied werkt vandaag aan het landschap van morgen

Bronnen: Geografisch Instituut © 2011. Dienst voor het Kadaster en de openbare registers, Apeldoorn.
 Copyright Dienst Landelijk Gebied, 2012. Aan deze kaart kunnen geen rechten worden ontleend.
 A0 - schaal 1: 18.000


 Dienst Landelijk Gebied
 Ministerie van Economische Zaken

Zuid-Holland
 BBL eigendom en mutaties

Bron: NOK
 4 september 2014
 20140904BBL in opdracht van DLG



