

Vergaderjaar 2006–2007

**30 825**

## **Ecologische hoofdstructuur**

**Nr. 3**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 22 november 2006

De commissie voor de Rijksuitgaven<sup>1</sup> heeft een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Ecologische Hoofdstructuur» (Kamerstuk 30 825, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 22 november 2006.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
B. M. de Vries

De waarnemend griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,  
Noordsij

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Crone (PvdA), Bakker (D66), ondervoorzitter, Rouvoet (CU), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GL), Halsema (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), De Pater-van der Meer (CDA), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Schippers (VVD), Nijs (VVD), Vacature (algemeen) en Vacature (LPF).

Plv. leden: Fierens (PvdA), Dittrich (D66), Van der Vlies (SGP), Van Egerschot (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GL), Duyvendak (GL), Vacature (algemeen), Dezentjé Hamming (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Ferrier (CDA), Omtzigt (CDA), Vergeer (SP), De Vries (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Vacature (algemeen), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Varela (LPF), Kalsbeek (PvdA), Van Beek (VVD), Hofstra (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA) en Vacature (LPF).

*In hoeveel gevallen belemmeren één of enkele percee-eigenaren de realisatie van grote, aaneengesloten natuurgebieden, bijv doordat zij niet mee willen werken aan een bepaald soort beheer of niet tot verkoop willen overgaan?*

Dit knelpunt kwam naar voren uit twee casussen bij een door ons uitgevoerde voorstudie (Dwingelderveld en Kop van Schouwen) en bij twee casussen over verdroging (Leenderbos en De Lange Maten). Om na te gaan of de knelpunten uit de casussen generaliseerbaar waren, organiseerden wij op 8 maart 2006 een workshop voor de uitvoerders van het beleid (provincies en terreinbeheerders). De aanwezigen herkenden dit knelpunt en gaven aan het belangrijk te vinden.

De Algemene Rekenkamer beschikt niet over een complete lijst van of een exact aantal van gevallen waarin percee-eigenaren realisatie van aaneengesloten natuurgebieden in de weg staan. Ook het Ministerie van LNV heeft een dergelijke lijst niet. De lijst zou wel gemaakt kunnen worden met behulp van GIS-bestanden of door terreinbeheerders.

*Kunt u voorbeelden noemen waaruit blijkt dat planologische bescherming niet tot op bestemmingsniveau is doorgevoerd waardoor realisatie van de EHS niet kan plaatsvinden?*

In de nota Ruimte wordt aangegeven dat de «netto begrensde EHS» in 2008 in de gemeentelijke bestemmingsplannen opgenomen moet zijn, maar wij hebben niemand kunnen vinden die de huidige stand van zaken kent of die de voortgang van de opname van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen bijhoudt. Wij hebben dus geen lijst van concrete voorbeelden. We baseren ons op de volgende onderzoeken:

Volgens de *Interprovinciale Rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur* van 2003<sup>1</sup> was voor 2002 in veel gevallen niet duidelijk in hoeverre de EHS planologisch was vastgelegd in gemeentelijke bestemmingsplannen. Eén provincie gaf aan dat de EHS was opgenomen in bestemmingsplannen, vier provincies gaven aan dat dit gedeeltelijk was gebeurd, en zeven dat dit niet was gebeurd of onbekend was of dit was gebeurd. Uit onderzoeken van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de VROM-inspectie blijkt dat veel bestemmingsplannen ouder zijn dan tien jaar.<sup>2</sup> De VROM-inspectie constateerde dat 80 procent van de onderzochte 262 gemeenten bestemmingsplannen had die ouder zijn dan tien jaar (dus van voor 1993–1994). Het is zeer waarschijnlijk dat de EHS zoals planologisch vastgelegd in de streekplannen, niet is opgenomen in deze oude bestemmingsplannen. Vooral de nieuw ontwikkelde natuur van de afgelopen tien tot vijftien jaar zal ontbreken. Dit wordt bevestigd door een analyse van de bestemmingsplannen in de provincie Gelderland in 2000 door het MNP. Het grootste gedeelte van de bestaande natuurgebieden in de netto-EHS bleek als natuurgebied te zijn beschermd, maar dit gold nog nauwelijks voor de nieuwe natuur.

In een onderzoek van de VROM-inspectie uit 2004 werd de borging van de EHS getoetst bij 21 bestemmingsplannen.<sup>3</sup> Enkele relevante bevindingen over de bestemmingsplannen zijn:

- Weinig verbindingzones zijn *concreet* vastgelegd.
- De bestemmingsplannen bieden soms te weinig bescherming aan de EHS-gebieden, door medegebruik van andere functies (nevenfuncties) in natuurbestemmingen toe te staan.
- Het aanlegvergunningstelsel bevat geen specifieke voorschriften ter bescherming van de natuurwaarden van EHS-gebieden.

Dat planologische problemen de voortgang van de EHS soms vertragen kan worden geïllustreerd aan de hand van de projecten «Groene Jonker»

<sup>1</sup> IPO, *Interprovinciale Rapportage Milieu, Water, Landbouw en Natuur*, 2003.

<sup>2</sup> MNP, achtergronddocument *Natuurbalans 2004*, nr. 11, p. 25; VROM-inspectie, *Landelijke rapportage VROM – Brede gemeente-onderzoeken 2003 en 2004*, p. 31; en RIVM, Alterra en LEI, *Natuurbalans, 2000*, geciteerd in: J. Dirx en R. Kuiper, «Nota Ruimte: ruimte voor natuur?», *Levende Natuur*, nummer 4, juli 2004 en in: MNP-RIVM, *Milieu- en natuur-effecten Nota Ruimte*, 2004, p. 73.

<sup>3</sup> VROM-inspectie, 2004. *Grenzen aan natuur? Een onderzoek naar de doorwerking van de Ecologische hoofdstructuur in streekplannen en bestemmingsplannen*. VROM-inspectie Groningen.

en «Waverhoek» in de gemeenten Liemeer en Ronde Venen, waar de inrichting is stilgelegd omdat deze niet past binnen het bestemmingsplan (zie [www.devenen.nl](http://www.devenen.nl)). Een ander voorbeeld is dat Het Drents Landschap een perceel in eigendom heeft gekregen in het Reestdal (gemeente De Wolden), maar daar het beoogde natuurdoel Broekbos niet kan realiseren omdat het bestemmingsplan dat niet toestaat.

3

*Wat is de meerwaarde van integrale afweging van natuurdoelen, milieucondities en locaties?*

Bij het formuleren van doelen is het van belang te weten of de doelen haalbaar zijn in de huidige omstandigheden (gezien de locatie en gebiedsbegrenzing en de milieucondities). Indien dat niet het geval is, moet nagegaan worden welke aanvullende maatregelen nodig zijn om het doel te realiseren, of die uitvoerbaar zijn en wat ze kosten. Zonder integrale afweging bestaat het risico dat doelen gekozen worden die niet realiseerbaar zijn of waaraan niet doelgericht gewerkt wordt. Wanneer doelen gekozen worden die niet gerealiseerd (kunnen) worden is dat uiteraard ook een risico voor het behoud van biodiversiteit.

4

*Doel is een netwerk van 728 500 ha aaneengesloten beschermde natuur te realiseren. Hoeveel procent van natuur is ook beschermd? Kunt u op kaart aangeven welke natuur welke mate van bescherming geniet, en welke natuur(investeringen) geen bescherming hebben?*

Ongeveer 40 procent van het oppervlak van de EHS is tevens aangewezen als beschermd gebied onder de Europese Vogel- en/of Habitatrichtlijn. Een kaart van deze gebieden is opgenomen in de Agenda voor een Vitaal Platteland, Meerjarenprogramma 2007–2013 (kaart 9). Welk deel van de EHS beschermd is in gemeentelijke bestemmingsplannen is onbekend, zie het antwoord op vraag 2. Het is te verwachten dat de bescherming vooral ontbreekt bij de nieuwe natuur en de verbindingen, omdat die nog niet bestonden of gepland waren toen veel bestemmingsplannen werden opgesteld.

5

*Hoe beoordeelt u met het oog op de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de realisatie van de EHS de overstap naar het ILG?*

Wij zien een aantal risico's voor de informatievoorziening:

- **Helderheid van de afspraken vooraf.** In ons rapport (p. 45 en p. 55) bevelen wij aan dat de minister van LNV in het kader van de WILG duidelijke kaders aan de provincies geeft. Deze kaders moeten betrekking hebben op: de doelen voor omvang; natuur- en milieukwaliteit en ruimtelijke samenhang; de minimaal te realiseren oppervlakte van de zeer schaarse types natuur die van groot belang zijn om de biodiversiteit veilig te stellen en de wijze waarop de EHS planologisch moet worden beschermd. De minister van LNV heeft in zijn reactie op ons rapport gesteld dat hij duidelijke kaders en prestatieafspraken wil opnemen in de ILG-bestuursovereenkomsten.
- **Gecoördineerde gegevensverzameling over de voortgang.** In ons rapport (p. 46 en p. 54) dringen wij erop aan dat de minister vóór de start van het ILG heldere en bindende afspraken met de provincies maakt over de monitoring, verantwoording en controle – inclusief operationele definities en meetmethoden. Het is nog niet bekend welke afspraken Rijk en provincies gaan maken om te komen tot eenduidige en gecoördineerde monitoring.

- **Verantwoording over de informatievoorziening tussentijds en achteraf.** De Wet Inrichting Landelijk Gebied houdt in dat het budget voor een periode van zeven jaar wordt overgedragen aan de provincies. Het is ons niet duidelijk over welke instrumenten of bevoegdheden de minister van LNV en de Tweede Kamer beschikken om tussentijds bij te sturen wanneer daartoe aanleiding is.

Na afsluiting van ons onderzoek zijn voorlopige versies van de bestuurs-overeenkomst tussen Rijk en provincies opgesteld. De planning is dat de definitieve overeenkomsten in december 2006 worden ondertekend. Bij ons Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van LNV over 2006, dat gepubliceerd wordt op Verantwoordingsdag (derde woensdag van mei 2007), zullen wij nader op dit onderwerp ingaan.

6

*Op basis van welke gegevens wordt geconcludeerd dat agrarisch natuurbeheer niet de beoogde doelstelling haalt?*

Wij hebben niet geconcludeerd dat door agrarisch beheer de beoogde doelen niet worden gehaald. Wij hebben dan ook geen negatief oordeel over de keuze een deel van de EHS door agrarisch beheer te realiseren. Wel wijzen we op een aantal problemen.

Een eerste probleem is dat onvoldoende is gewaarborgd dat agrarisch beheer bijdraagt aan ruimtelijke samenhang. Wij leiden dit af uit de volgende bevindingen:

- De gebieden voor agrarisch beheer zijn zeer ruim begrensd: de provincies hebben ongeveer 80 000 hectare begrensd binnen de netto-EHS en 1,2 miljoen hectare daar buiten. Daardoor is niet gewaarborgd dat het geld terecht komt in de gebieden waar de grootste kansen liggen voor de natuur.
- In 2005 lag ongeveer de helft van de gesubsidieerde gebieden voor agrarisch natuurbeheer buiten de netto-EHS.
- De taakstelling voor agrarisch beheer is 97 685 hectare binnen de netto-EHS en maximaal 20 000 hectare daarbuiten. De toelichtende tekst in de Nota Ruimte geeft geen duidelijk antwoord op de vraag welke gebieden voor agrarisch beheer bij de EHS horen en welke niet.

Een tweede probleem is dat de continuïteit van de gerealiseerde hectares agrarisch beheer onvoldoende is gewaarborgd. Wij baseren dit op het feit dat de subsidies een looptijd hebben van zes jaar, terwijl voor sommige natuurdoelen een grotere continuïteit nodig is om dat natuurdoel tot stand te brengen en in stand te houden.

Een derde probleem is de manier waarop invulling wordt gegeven aan de omslag. Wij vinden dat de keuze uit de verschillende realisatiewijzen meer bepaald zou moeten worden door de vraag welke beheerder op die plek de beoogde natuurdoelen het beste kan realiseren tegen de laagste kosten. Daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat niet alle natuurdoelen verenigbaar zijn met de hoofdfunctie landbouw.

7

*De beleidsinformatie over de realisatie van de EHS is onvolledig, onbetrouwbaar en inconsistent. Wat zou er nodig zijn om de Kamer in de toekomst betrouwbare, volledige en consistente informatie te kunnen leveren over de realisatie van de EHS?*

Zie het antwoord op vraag 8.

8

*Bedoelt u te zeggen dat de Tweede Kamer onjuist en onvolledig is geïnformeerd de afgelopen jaren?*

We hebben niet geconcludeerd dat de Tweede Kamer in het algemeen onjuist en onvolledig is geïnformeerd, maar wel dat de informatievoorziening op onderdelen voor verbetering vatbaar is. In ons rapport (p. 25) gaven wij aan dat er over sommige beleidsprestaties verschillende gegevens in omloop waren. Tijdens het onderzoek is gebleken dat inconsistenties ontstaan doordat het Ministerie van LNV niet steeds dezelfde definities en berekeningswijzen gebruikt om de gegevens uit de administratie te halen. Bij agrarisch beheer kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de ene keer meer of andere pakketten worden meegeteld dan de andere keer. Ook de omrekenfactor van aantal bruto naar aantal netto hectares is in de loop van de tijd veranderd.

Om de informatievoorziening te verbeteren is het in de eerste plaats nodig dat de minister van LNV heldere doelen formuleert met bijbehorende prestatie-indicatoren. Deze ontbreken nu bijvoorbeeld voor milieukwaliteit en ruimtelijke samenhang.

In de tweede plaats is het nodig dat deze doelen of prestatie-indicatoren systematisch gemonitord worden op grond van expliciete afspraken over de definities en meetmethoden. Monitorsystemen ontbreken nu voor natuurkwaliteit (gekoppeld aan de natuurdoelenkaart) en planologische bescherming van de EHS in bestemmingsplannen. Gegevens over het aantal gerealiseerde hectares EHS en over verdroging zijn bijvoorbeeld niet consistent doordat niet helder is gedefinieerd wat moet worden meegeteld en wat niet.

Ten derde moet duidelijk worden afgesproken wie verantwoordelijk is voor (de coördinatie van) de gegevensverzameling en de rapportage. Gelet op de komst van het ILG is het verder van belang dat een stelsel van doelen en monitoring niet alleen door het Rijk onderschreven wordt, maar ook door de provincies. Bestuurlijke afspraken moeten waarborgen dat alle provincies de doelen en monitoring op dezelfde manier hanteren, en dat zij op vaste tijden rapporteren aan de rijksoverheid, zodat gegevens op landelijk niveau verzameld en geanalyseerd worden. Een alternatief is dat de rijksoverheid zelf de monitoring van de voortgang uitvoert.

Inmiddels heeft de minister van LNV nieuwe cijfers over het aantal verworven hectares EHS aan de Tweede Kamer gestuurd. In ons Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van LNV over 2006, dat wij op 16 mei 2007 publiceren, zullen wij nader op dit onderwerp ingaan.

9

*Heeft u de buiten de netto-EHS meegeteld in de gerealiseerde ha EHS? Hoeveel % van de EHS is gerealiseerd als deze agrarisch natuurbeheerhectares niet tot de EHS worden gerekend? Was dit de bedoeling van het beleid?*

De hectares buiten de netto-EHS hebben wij meegeteld in de gerealiseerde hectares EHS. De taakstelling voor de uitbreiding van de EHS is 275 000 hectare. Uit de onderstaande tabel blijkt dat 27 à 28% van de EHS gereed is als de hectares buiten de netto EHS niet worden meegeteld. De tabel geeft de stand van zaken op 1 januari 2005 weer.

	Aantal hectare gereed	% gereed van 275 000
Gereed binnen de netto-EHS	75 453	27%
Gereed ligging onbekend (agrarisch natuurbeheer)	3 553	1%
Gereed buiten de netto-EHS (agrarisch natuurbeheer)	26 741	10%
Gereed totaal	105 747	38%

Wat de bedoeling van het beleid was, is onduidelijk: enerzijds is het doel ruimtelijke samenhang en er is een taakstelling van 20 000 hectare agrarisch natuurbeheer buiten de EHS, anderzijds kan de Nota Ruimte ook zo worden geïnterpreteerd dat al deze gebieden tot de EHS horen (zie blz. 23, 30 en 31 van ons rapport).