Berenschot

RAPPORT

Onderzoek naar natuurtaken en -middelen van provincies

75146 - 13 februari 2026

RAPPORT

Onderzoek naar natuurtaken en -middelen van provincies

Vincent Janssen
Lars Bos
Tim van Dijke
Geert Pool
Jules de Backer

75146 - 13 februari 2026

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1
Samenvatting 4

HOOFDSTUK 2
Inleiding 6
2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek 6
2.2 Onderzoeksvragen 7
2.3 Leeswijzer 8

DEEL 1:
Stand van zaken tot nu toe 9

HOOFDSTUK 3
Het Natuurpact-takenpakket in zijn context 10
3.1 Inleiding 11
3.2 De juridische en beleidsmatige context 11
3.3 Afspraken in het Natuurpact 16
3.4 Inhoudelijke ontwikkelingen tot nu toe 24

HOOFDSTUK 4
Financiële ontwikkeling tot nu toe 27
4.1 Hoe hebben de kosten voor de taken zich ontwikkeld? 28
4.2 Stand van zaken ontwikkelopgave 30
4.3 Hoe hebben de ontvangen middelen zich ontwikkeld? 33
4.4 Waren taken en middelen in de periode 2014-2023 in balans? 34

DEEL 2:
De verwachting naar de toekomst toe 35

HOOFDSTUK 5
Ontwikkelingen met in de komende jaren invloed op de Natuurpact-taken 36

HOOFDSTUK 6
De verwachte financiële ontwikkelingen in de toekomst 49
6.1 Ontwikkelingen en verwachtingen per taak 50
6.2 Overzicht 55
6.3 Verwachte ontwikkeling provinciefonds: 2024-2030 56
6.4 Conclusie 57

HOOFDSTUK 7
Knelpunten en aanbevelingen 58
7.1 Inleiding – de interpretatie van het Natuurpact 59
7.2 Knelpunten in de uitvoering van het Natuurpact 60
7.3 Knelpunten laten zien dat taken, bevoegdheden, middelen en verantwoording niet voldoende congruent zijn. 63
7.4 Handelingsperspectief: naar een Natuurpact 2.0 64

HOOFDSTUK 8
Beknopte beantwoording onderzoeksvragen 67

Bijlagen 73

BIJLAGE 1
Verdieping Natuurpact-taken en de ontwikkeling tot nu toe 74

BIJLAGE 2
Onderzoeksaanpak 89

BIJLAGE 3
Bronnenlijst 92

BIJLAGE 4
Lijst met gesprekspartners 94

BIJLAGE 5
Natuurpactdocumenten 95

HOOFDSTUK 1

Samenvatting

Natuurpact als invulling van nationale wet- en regelgeving in het licht van Europese verplichtingen

Omdat nationale wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke ruimte laat voor de invulling van internationale en Europese verplichtingen en verantwoordelijkheden op het gebied van natuur, zijn er met het Natuurpact bestuurlijke afspraken gemaakt over de invulling van de provinciale taken op het gebied van natuur. Daarin zijn onder meer afspraken gemaakt over ambities en de inzet van middelen en gronden. Dit onderzoek richtte zich op de vraag: zit er nog een balans tussen die provinciale taken en middelen?

Provincies besteden (iets) meer aan Natuurpact-taken dan er in eerste instantie beoogd werd

Uit het onderzoek blijkt dat provincies in de periode 2014-2023 over de hele linie gemiddeld (iets) meer uitgeven aan Natuurpact-taken dan dat zij jaarlijks aan beschikbare middelen hebben. Hierbij rapporteren we alleen op geaggregeerd niveau en kan dit per provincie verschillen. Ook gaan we uit van een aantal aannames en zijn er nuances te plaatsen. In ***hoofdstuk 4*** staan we hier uitgebreid bij stil. De belangrijkste kanttekening is dat we hierin de uitgaven en inkomsten met het oog op de ontwikkelopgave ook meenemen. Daarbij geldt ook dat provincies € 849 miljoen in bestemmingsreserves voor de ontwikkelopgave hebben geplaatst. Het jaarlijkse verschil tussen die uitgaven en beschikbare middelen varieert wel fors, met in een enkel jaar iets minder uitgaven dan beschikbare middelen en in de meeste jaren een extra uitgave van zo'n 10-20%.

Daarmee zeggen we echter niets over de doeltreffendheid of doelmatigheid van de inzet van die middelen

De conclusie die we hieraan verbinden is dat provincies over het algemeen (iets) meer uitgeven aan de Natuurpact-taken dan er met het Natuurpact is afgesproken. Tegelijkertijd is het belangrijk op te merken dat we daarmee niets zeggen over het bereiken van de Natuurpact-ambities of wettelijke doelen, evenmin als over de doeltreffendheid of doelmatigheid van bestede middelen. In ***hoofdstuk 4*** maken we de splitsing van de uitgaven over de Natuurpacttaken heen.

Het verschil tussen uitgaven en beschikbare middelen wordt echter veel groter in de komende jaren en dat heeft een aantal oorzaken

Het feit dat provincies nu over het algemeen meer uitgeven dan het beschikbare budget wordt problematisch naar de toekomst toe om een aantal redenen:

1. Op dit moment worden de wettelijke doelen die onder andere volgen uit internationale en Europese afspraken en wet- en regelgeving niet gehaald. Het is duidelijk dat de uitvoering van de Natuurpact-taken op het huidige niveau niet voldoende is om aan die verplichtingen te voldoen. Er zal meer moeten gebeuren door rijk en provincies dan nu het geval is om de doelen te halen. Zie ***hoofdstuk 7*** voor een nadere toelichting hierop.
2. Daarnaast zien we dat exogene ontwikkelingen zoals klimaatverandering, de toename van dieren en aanhoudende waterproblematiek en stikstofdepositie op natuurgebieden ertoe hebben geleid dat kosten van het uitvoeren van bepaalde Natuurpact-taken op het huidige niveau fors duurder zullen worden. Natuurbeheer, exotenbeheer en faunaschade springen er daarbij uit, maar we voorzien dat ook op de andere taken. Zie ***hoofdstuk 5*** en ***hoofdstuk 6*** voor een nadere duiding hierop.

Tabel 1. **Samenvatting beschikbare middelen en uitgaven natuurpacttaken (incl. ontwikkelopgave) 2014-2023**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uitgaven op de Natuurpact-taken	€ 507	€ 422	€ 514	€ 556	€ 638	€ 611	€ 620	€ 630	€ 729	€ 705
Totaal beschikbare middelen	€ 317	€ 343	€ 548	€ 576	€ 499	€ 533	€ 567	€ 602	€ 622	€ 693
Verschil middelen – uitgaven (€)	€ -190	€ -79	€ 34	€ 20	€ -139	€ -78	€ -53	€ -28	€ -107	€ -12
Verschil middelen-uitgaven (%)	-60%	-23%	6%	3%	-28%	-15%	-9%	-5%	-17%	-2%

3. Beleidsmatige ontwikkelingen met de Europese Natuurherstelverordening leiden ertoe dat er nieuwe verplichtingen bij komen op het gebied van natuur; niet alleen Natura 2000-gebieden, maar ook natuurwaarden daarbuiten zullen moeten worden verbeterd. Dat vergt meer inzet, en dus meer uitgaven. Zie ***hoofdstuk 5*** en ***hoofdstuk 6*** voor een nadere duiding hierop.

Op termijn kan realisatie van het NNN het verschil tussen beschikbare middelen en uitgaven verkleinen. Maar dat moment duurt langer omdat het NNN trager wordt gerealiseerd dan beoogd.

Voor de ontwikkelopgave heeft er een structurele uitbreiding van het provinciefonds plaatsgevonden. In ***hoofdstuk 4*** is er een reconstructie gemaakt van deze uitbreiding door de jaren heen. Provincies kunnen deze middelen inzetten voor de dekking van de incidentele kosten van de ontwikkelopgave (het verwerven en inrichten van gronden voor NNN). Na afronding van de ontwikkelopgave blijven deze middelen structureel onderdeel van het provinciefonds. Daarmee kunnen provincie de structurele kosten die voortvloeien uit de realisatie van de ontwikkelopgave, zoals uitbreiding van het beheerareaal, dekken. Uit de analyse, op basis van meest actuele gegevens, blijkt dat de structurele kosten sec als gevolg van realisatie NNN aanzienlijk lager liggen dan deze structurele beschikbare middelen (zie ook ***hoofdstuk 4***). Dat zou betekenen dat het andere deel van die middelen aangewend zou kunnen worden voor andere structurele Natuurpact-taken (die niet sec het gevolg zijn van realisatie van het NNN).

Het NNN wordt echter veel langzamer gerealiseerd dan was voorzien en er zal na 2027 (de oorspronkelijke einddatum) nog een substantiële restopgave overblijven. In het huidige tempo is het de verwachting dat de ontwikkelopgave pas in 2035 is afgerond. Tot die tijd zullen de structurele beschikbare middelen naar onze verwachting zeker nog nodig zijn voor de ontwikkelopgave.

Dit betekent dat het verschil tussen de structurele uitbreiding van beschikbare middelen en de extra structurele kosten als gevolg van de realisatie van het NNN, pas na die tijd kunnen worden ingezet voor de andere structurele Natuurpact-taken.

Geld alleen lost het probleem niet op.

Zoals aangegeven focust dit onderzoek zich op de uitgaven en de (afgesproken) beschikbare middelen voor de Natuurpact-taken. Dat is echter niet het hele verhaal. Afspraken over bestuurlijke arrangementen als deze moeten gaan over het ambitieniveau, de manier van uitvoeren én de middelen. Uiteindelijk bevat het Natuurpact nauwelijks harde afspraken over het halen van doelen. Ook wordt er geen duiding gegeven over hoe provincies opvolging zou geven aan hun Natuurpact-taken. Onder deze beleidsvrijheid worden er wisselende politieke keuzes over de inzet van middelen gemaakt en wordt er veelal gekozen voor vrijblijvende maatregelen. Dat is logisch en past bij een decentralisatie, maar gaat in de huidige context wringen met harde Europese verplichtingen.

Daarnaast geldt voor het natuurdossier in het bijzonder dat de afspraken die zijn gemaakt niet het volledige probleem omvatten. Ze richten zich voornamelijk op taken in de natuur zelf, terwijl de natuur ook onder druk staat door factoren buiten de natuurgebieden, denk bijvoorbeeld aan de stikstofdepositie. De verantwoordelijkheid daarvoor is in brede zin te veel heen en weer geschoven, onder andere doordat die op meerdere manieren te interpreteren is.

Er is een nieuw arrangement nodig dat inspeelt op al deze facetten

Wij zien dat het huidige bestuurlijke arrangement niet meer aansluit bij de Europese verplichtingen én dat de verwachtingen tussen provincies en het Rijk over wat er van beide zijden wordt verwacht verder uit elkaar lopen. Wij concluderen daarom dat er een nieuw bestuurlijk arrangement nodig is dat:

- verscherping aanbrengt in wat er wordt gewacht op het bereiken van internationale doelen
- het gehele natuurbeleid omvat, inclusief de nieuwe doelen die volgen uit de Natuurherstelverordening
- de mate van beleidsvrijheid expliciteert, met bijvoorbeeld aandacht voor de inzet van verplichtend instrumentarium
- voldoende oog heeft voor de gevolgen van exogene factoren in de natuur en de kosten die daaruit volgen
- een financieringssystematiek bevat die aansluit op het ambitieniveau en de beleidsvrijheid voor provincies.

In ***hoofdstuk 7*** gaan we hier verder op in.

HOOFDSTUK 2

Inleiding

2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Verandering in financieringssystematiek en ervaren disbalans tussen middelen en taken

Het Rijk keert via het provinciefonds en het gemeentefonds structureel middelen uit aan respectievelijk provincies en gemeenten. Zij kunnen deze middelen in principe naar eigen inzicht besteden. Gedeputeerde Staten en colleges van B en W leggen daar verantwoording over af aan Provinciale Staten en gemeenteraden.

Voor 2024 werd de ontwikkeling van de middelen in het provinciefonds gebaseerd op de zogenoemde 'samen trap op, samen trap af'-normeringssystematiek. Dit betekende in de praktijk dat de indexering van het provinciefonds meebewoog met de uitgaven van het Rijk. Bij de Voorjaarsnota van 2024 is besloten tot een wijziging van deze systematiek. Het gemeente- en het provinciefonds worden nu geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp).

Voor een aantal domeinen is de afgelopen jaren echter geconstateerd dat er een disbalans wordt ervaren tussen financiering en taken[1]. Daarom spraken het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, de VNG en het IPO in het Bestuurlijk Overleg Financiële verhoudingen (BOFv) af voor enkele gedecentraliseerde thema's ('infrastructuur', 'natuur' en 'openbaar vervoer') een verkenning te laten uitvoeren naar de vraag of de nieuwe systematiek op basis van het bbp evenredig meebeweegt met de ontwikkeling van de kosten op deze drie beleidsterreinen.

Naar aanleiding hiervan hebben het ministerie van LVVN en het IPO aan Berenschot gevraagd om een onderzoek naar de ontwikkeling van de taken en middelen met betrekking tot natuur van provincies.

Een ervaren disbalans in het licht van de decentralisatie van middelen en taken

Verschillende bestuursorganen hebben altijd taken gehad in relatie tot het thema natuur, maar de decentralisatie van de jaren '10 heeft het stelsel ingrijpend aangepast. In 2013 is namelijk een groot deel van de taken op het gebied van natuur (verder) overgeheveld van het Rijk naar de provincies. De nieuwe taken en bevoegdheden van provincies (en andere bestuursorganen) zijn verankerd in wet- en regelgeving, met name in wat nu de Omgevingswet en de bijbehorende besluiten zijn. Daarnaast zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies over de invulling van deze rollen en bevoegdheden en over de middelen behorende bij de decentralisatie. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Natuurpact[2]. Als onderdeel van die bestuurlijke afspraken zijn structureel middelen via het provinciefonds, dus niet geoormerkt, uitgekeerd en gronden van het Rijk naar provincies overgeheveld. In de jaren daarna hebben provincies op gezette tijden incidenteel (geoormerkte) SPUK-middelen voor natuurtaken gekregen.[3]

De ervaren disbalans tussen middelen en taken van provincies op het thema natuur wordt dan ook in de context van deze decentralisatie geplaatst. Dit onderzoek richt zich daarom voornamelijk op het Natuurpact, maar legt waar dat passend is ook de verbinding met bredere ontwikkelingen.

De basis voor een toekomstgericht gesprek, geen afrekening over het afgelopen decennium

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling van het thema natuur en daarbij een gezamenlijk beeld (van het IPO en LVVN) te vormen. Dit gezamenlijke beeld dient als basis voor een vervolggesprek (buiten de scope van het onderzoek) om te bezien of bijstelling of aanvulling van de afspraken in het Natuurpact noodzakelijk zijn en zo ja, op welke wijze.

1 Het ministerie van LVVN en IPO constateerden eind 2023 in het gezamenlijke bestuurlijk overleg natuur, en in de voorbereidende regiegroep natuur, dat provincies een disbalans ervaren in de natuurtaken en ontwikkeling daarvan en de daarvoor beschikbare financiering.

2 Het Natuurpact omvat het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid, zoals verwoord in de Kamerbrief van de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken van 18 september 2013. Onder het Natuurpact vallen ook het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, de aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012.

3 Zie ook het overzicht in paragraaf 3.4.2. Het gaat in een aantal gevallen om geldstromen die nog steeds lopen, zoals het Programma Natuur. De reden voor een SPUK verschilde per geval.

Met het oog op het bovenstaande doel maken we met dit rapport inzichtelijk:

- Hoe kosten, rollen en taken zich hebben ontwikkeld ten opzichte van het Natuurpact 2013 (terugblik/stand van zaken).
- Hoe de kosten op de natuurtaken van provincies zich naar verwachting naar de toekomst toe zullen ontwikkelen.
- Hoe een inventarisatie van handelingsperspectieven ten behoeve van de balans tussen taken en middelen eruitziet.

Aan de voorkant zijn bij dit onderzoek twee belangrijke kaders meegegeven. Ten eerste zijn de basis en het algemene vertrekpunt voor het onderzoek de afspraken in het Bestuursakkoord natuur, het Natuurpact en de wettelijke verankering van die afspraken. Ten tweede geldt dat het onderzoek nadrukkelijk bedoeld is als basis voor een toekomstgericht gesprek en niet om met terugwerkende kracht tot een vereffening van middelen te komen. Daarbij is waar mogelijk de verbinding gemaakt met bredere ontwikkelingen en aanpalende trajecten, maar de focus ligt bij de Natuurpact-taken en -middelen.

2.2 Onderzoeksvragen

De volgende vragen zijn voor dit onderzoek geformuleerd:

1. Welke afspraken zijn gemaakt in het Natuurpact (2013) en welke structurele taken zijn (daarin) vastgelegd? Hoe verhouden de afspraken in het Natuurpact zich tot de wettelijke taken?
2. Wat is het ambitieniveau/beoogd resultaat van het huidig takenpakket en welke ontwikkelingen/mutaties voorzien we in de nabije toekomst? Hoe verhoudt dit zich tot wettelijke verplichtingen, die zijn vastgelegd in nationale wetgeving en internationale verdragen?
3. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de taakzwaarte bij het thema natuur inclusief de financiële consequenties daarvan?
4. Hoe hebben de wettelijke taken en de bijbehorende kosten zich ontwikkeld (autonome ontwikkelingen, aanvullende afspraken en eventuele keuzes provincies) en wat zijn op hoofdlijnen de uitgavenpatronen in de afgelopen jaren?
5. Een deel van de middelen was beschikbaar gesteld voor de ontwikkelopgave natuur en deze middelen zouden bij afronding van deze opgave beschikbaar blijven ten behoeve van de structurele beheertaken. Wat is de stand van zaken van de ontwikkelopgave en hoe verhouden de middelen zich tot de benodigde middelen voor de beheertaken?
6. Hoe hebben de middelen in het provinciefonds zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de verwachte ontwikkeling (op basis van het bbp) de komende jaren?
7. Welke ontwikkelingen in de wettelijke taken zijn te verwachten in het natuurdossier en wat zijn de verwachte financiële consequenties daarvan? Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de consequenties die keuzes aan rijkszijde hebben op de ontwikkeling van de structurele taken voor provincies. Zo kan het uitblijven van generieke stikstof reducerende maatregelen of het wegvallen van het transitiefonds ertoe leiden dat extra inzet op structurele kosten voor inrichting en beheer getroffen moeten worden.
8. Hoe raken de ontwikkelingen de structurele kosten/uitgaven bij het thema natuur?
9. Tot welke mogelijke knelpunten leidt een eventuele disbalans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht in de uitvoering van het huidige en te verwachten taakpakket?
10. Wat zijn succesfactoren en knelpunten in de huidige wijze van uitvoering? En welke handelingsperspectieven zijn hieruit af te leiden? Hiervoor kan onder andere gebruik worden gemaakt van de drie lerende evaluaties van het Natuurpact door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
11. Welke vorm zouden eventuele toekomstige afspraken over de realisatie van het natuurbeleid kunnen hebben, gelet op onder meer de ervaringen met het Natuurpact en het Programma Natuur? Op welke wijze kan de interbestuurlijke samenwerking en de rolverdeling van provincies en Rijk hierbij versterkt worden?

2.3 Leeswijzer

Het rapport is opgedeeld in drie delen.

Deel 1 richt zich op de stand van zaken tot nu. *Hoofdstuk 3* gaat in op wat de natuurpact-taken zijn, de juridisch-bestuurlijke context van het Natuurpact en de ontwikkeling van de natuurtaken tot nu toe. *Hoofdstuk 4* gaat in op de ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten met betrekking tot de natuurtaken tot nu toe.

Deel 2 gaat over de toekomst. In *hoofdstuk 5* geven we het overzicht van de exogene en de beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van natuur en in *hoofdstuk 6* maken we een inschatting, waar mogelijk kwantitatief onderbouwd, van de te verwachten ontwikkeling van de uitgaven op de natuurtaken.

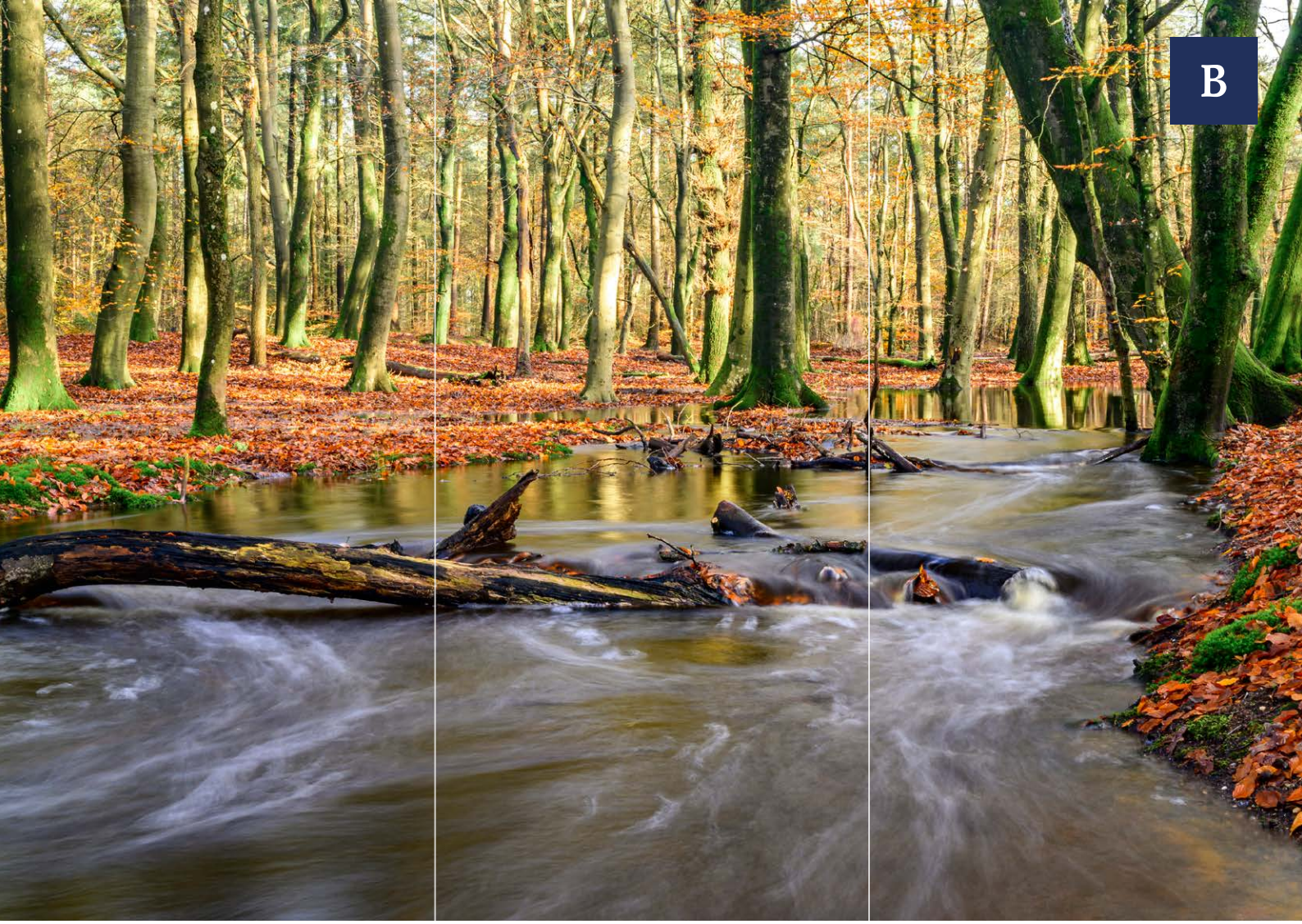
Deel 3 brengt de inzichten uit deel 1 en 2 samen en doet aanbevelingen voor de toekomst. In *hoofdstuk 7* trekken we op basis van onze analyses en andere bronnen conclusies, schetsen we handelingsperspectieven en doen aanbevelingen voor de toekomst. In *hoofdstuk 8* geven we een beknopte beantwoording op de onderzoeksvragen.

Naast deze drie delen hebben we een groot deel van de opgehaalde informatie verwerkt in de bijlagen. Die bestaan uit:

1. de verdieping op de natuurpact-taken en ontwikkelingen tot nu toe
2. de onderzoeksaanpak
3. Bronnenlijst
4. Lijst met gesprekpartners
5. de Natuurpactdocumenten

DEEL 1:

Stand van zaken tot nu toe



HOOFDSTUK 3

Het Natuurpact-takenpakket in zijn context

Hoofdstuk 3 gaat in op wat de natuurpact-taken zijn, de juridisch-bestuurlijke context van het Natuurpact en de ontwikkeling van de natuurtaken tot nu toe.

3.1 Inleiding

Onderzoeksvragen die aan de orde komen

1. Welke afspraken zijn gemaakt in het Natuurpact (2013) en welke structurele taken zijn (daarin) vastgelegd? Hoe verhouden de afspraken in het Natuurpact zich tot de wettelijke taken?
2. Wat is het ambitieniveau/beoogd resultaat van het huidig takenpakket en welke ontwikkelingen/mutaties voorzien we in de nabije toekomst? Hoe verhoudt dit zich tot wettelijke verplichtingen, die zijn vastgelegd in nationale wetgeving en internationale verdragen?
3. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de taakzwaarte bij het thema natuur inclusief de financiële consequenties daarvan?

Een decentralisatie als samenspel van wetgeving en bestuurlijke afspraken

Als we het over het Natuurpact hebben, hebben we het over zowel het Bestuursakkoord (Onderhandelingsakkoord, Aanvullend akkoord en Uitvoeringsafspraken) uit 2011/2012 als de Kamerbrief Natuurpact uit 2013. Het Natuurpact betreft de set aan bestuurlijke afspraken waarmee in de periode 2011-2013 invulling werd gegeven aan de meeste (nog niet eerder gedecentraliseerde) taken op het gebied van natuur. Het ging om taken die ofwel reeds waren gedecentraliseerd[4] naar provincies of om taken die op een later moment zijn gedecentraliseerd.

Formele decentralisatie vindt plaats in/met wet- en regelgeving. Daarin worden bevoegdheden, taken, doelen en verplichtingen voor de verschillende bestuurslagen vastgelegd. (Politiek-) bestuurlijk zijn bestuurlijke afspraken echter ook relevant. Die gaan over andersoortige afspraken, bijvoorbeeld omdat de onderwerpen van de afspraken te dynamisch zijn om in wet- en regelgeving vast te leggen, of omdat het gewenst of passend is om meer ruimte voor politieke afwegingen over te laten. In het geval van het Natuurpact omvatte de bestuurlijke afspraken met name de definiëring en invulling van een aantal wettelijk overgeplaatste bevoegdheden, de overheveling van middelen en gronden, en de overheveling van gelden en gronden van het Rijk naar provincies (en in een enkel geval de andere kant op).

Het Natuurpact is niet los te zien van het wettelijk kader en tegelijkertijd is de aard en context van het Natuurpact een andere dan die van wet- en regelgeving. Om dit in samenhang te beschouwen, schetsen we in dit hoofdstuk eerst het relevante internationale juridische kader en de relevante nationale juridische en beleidsmatige context van het natuurbeleid in Nederland door de jaren heen. We introduceren dan het overzicht van de taken die in het Natuurpact zijn afgesproken. Vervolgens geven we een duiding bij de ontwikkelingen die de taakinvulling de afgelopen jaren hebben beïnvloed.

3.2 De juridische en beleidsmatige context

3.2.1 Het internationaalrechtelijk kader en het Europeesrechtelijk kader

Het internationaalrechtelijk en Europeesrechtelijk kader recht scheppen verplichtingen voor lidstaat Nederland. De taken en verantwoordelijkheden die provincies met het Natuurpact hebben gekregen, hangen nauw samen met de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal- en Europeesrechtelijke kader voor de bescherming van biodiversiteit en natuur.

Internationaalrechtelijk kader

De belangrijkste internationale verdragen in het kader van natuurbeleid zijn het Verdrag inzake biologische diversiteit, Rio de Janeiro (Convention on Biological Diversity) uit 1993, het Verdrag van Bonn[5] en het Verdrag van Bern[6]. We ontleden deze verdragen niet verder, maar constateren dat zij belangrijke kaders zijn voor biodiversiteit en de bescherming van soorten, en gebieden. De afspraken in deze internationale convenanten zijn (grotendeels) in lijn met het Europese en nationale kader.

Europeesrechtelijk kader

Verordeningen en richtlijnen in de Europese context

Het EU-rechtelijke kader kent een aantal rechtshandelingen waarvan in deze context de verordeningen en richtlijnen het belangrijkst zijn. Een verordening is een direct bindende rechtshandeling die in de hele EU van toepassing is. Een dergelijke rechtshandeling heeft rechtstreeks effect en laat in principe geen implementatieruimte voor de lidstaat (tenzij dit in de verordeningstekst is aangegeven). Een richtlijn legt een bepaald doel vast, maar laat het (in meer of mindere mate) aan de lidstaat om te bepalen hoe de richtlijn wordt geïmplementeerd. Richtlijnen moeten altijd in nationale wetgeving worden omgezet.

4 Officieel gebeurde dat met wetgeving zoals de Wet Natuurbescherming uit 2015, en nu de Omgevingswet.

5 Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (1979).
6 Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (1979).

In alle gevallen geldt dat de centrale overheid van de lidstaat eindverantwoordelijk is voor opvolging van de verordeningen en richtlijnen. Wanneer een lidstaat de EU-verordeningen en -richtlijnen niet naar behoren implementeert en opvolgt, zal de Europese Commissie de centrale overheid van de lidstaat daarop aanspreken of sanctioneren.

De belangrijkste Europese wetgeving op het gebied van natuur

De Vogelrichtlijn uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit 1992 (hierna gezamenlijk Vogel- en Habitatrichtlijnen, VHR) vormen, samen met de Natuurherstelverordening, het belangrijkste Europeesrechtelijke (beleids)kader op het gebied van natuur op land. We behandelen de Natuurherstelverordening in dit onderzoek als toekomstige ontwikkeling en staan daar op een later moment bij stil. De Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn uitgevaardigd met als doel om de biodiversiteit in Europa in stand te houden.[7] In de Vogelrichtlijn is aangegeven dat alle van nature in het wild levende vogelsoorten en leefgebieden beschermd moeten worden. In de Habitatrichtlijn is specifiek aangegeven welke plantensoorten, dierensoorten, habitattypen en leefgebieden beschermd moeten worden. Uit deze richtlijnen volgt dat iedere lidstaat in de EU beschermde gebieden moet aanwijzen om de specifieke habitattypen en leefgebieden van (vogel)soorten te beschermen. Deze beschermde gebieden zijn de Natura 2000-gebieden.

De VHR verplichten Nederland om in de natuur in de Natura 2000-gebieden maatregelen te treffen om de instandhoudingsdoelen (behoud, uitbreiding oppervlakte, verbetering kwaliteit) te realiseren. Zo wordt er voorkomen dat er verslechtering optreedt (het verslechteringsverbod).[8] Daarnaast bevatten de richtlijnen ook algemene regels voor de bescherming van de genoemde soorten, de zogenoemde ‘soortenbescherming’. Nederland moet, in het kader van de VHR, maatregelen nemen om te voldoen aan de in de richtlijnen genoemde bescherming van soorten.

Naast de VHR is sinds 2000 ook de Kaderrichtlijn Water (hierna: KRW) van kracht. De doelstellingen van de KRW zijn het ondersteunen, realiseren en behouden van schoon en gezond oppervlaktewater en grondwater. Deze richtlijn verplicht Europese lidstaten uiterlijk in 2027 de gestelde kwaliteitseisen voor deze waterlichamen te halen.[9] Water-kwaliteit en -kwantiteit en natuur hebben invloed op elkaar.

De ontwikkeling van natuur, de uitbreiding van het Natuurnetwerk Nederland en het herstel van Natura 2000-gebieden kunnen bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit en waterhuishouding. Vice versa is dat ook het geval. Een verbeterde waterkwaliteit en waterhuishouding leiden sneller tot natuurverbetering. Het zwaartepunt van de KRW-verantwoordelijkheden is in Nederland voornamelijk (maar niet uitsluitend) bij IenW als systeemverantwoordelijke en bij de waterschappen belegd.

Sinds 1 januari 2015 is de Exotenverordening[10] van kracht. De kern van de verordening is een lijst van soorten waarvan de negatieve effecten zo groot zijn dat in de hele EU hiertegen opgetreden moet worden. Wanneer een soort nieuw is in een lidstaat moet deze worden opgespoord en verwijderd. Als een soort al wijdverspreid is, moet de lidstaat proportionele beheersmaatregelen nemen om verspreiding en schade tegen te gaan. Sinds 2016 is exotenbeheer ook onderdeel van de provinciale taken.[11] Dit is een ‘toegevoegde’-Natuurpact-taak en nemen we om die reden wel mee in dit onderzoek.

De sinds 2018 geldende verordening landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)[12] die regels stelt over koolstofverwijdering en het Nederlandse klimaatakkoord vormen de basis voor de voorgestelde maatregelen in het kader van de bossenstrategie.

In 2024 is de Natuurherstelverordening (NHV) van kracht geworden. We beschouwen dit in het onderzoek als toekomstige ontwikkeling en komen er later uitgebreider op terug. Omdat het om een verordening gaat, is relevant te benoemen dat deze in Nederland directe doorwerking heeft. Tegelijkertijd vereist de NHV dat lidstaten elke zes jaar een Nationaal Herstelplan formuleren, waarin taken en verantwoordelijkheden in Nederland worden belegd. De eerste (concept)versie van het Nationaal Herstelplan moet medio 2026 gereed zijn, dan wordt meer duidelijk over de precieze taakverdeling tussen de Nederlandse overheden. Het Natuurherstelplan moet uiteindelijk door de Tweede Kamer worden vastgesteld.

7 Zie: www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/.
8 ECLI:NL:RBDHA:2024:8736
9 www.iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/

10 EU-verordening 1143/2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse exoten.
11 Voor zover nodig voor de verplichtingen ten aanzien van VHR (o.a. Natura 2000) en daarnaast voor bij AMvB aangewezen gevallen.
12 EU-verordening 2018/841 (gewijzigde versie 2023/839).

3.2.2 De Nederlandse juridische en beleidsmatige context

Het bovengenoemde internationaalrechtelijke en Europees-rechtelijke kader zijn omgezet in de Nederlandse wet- en regelgeving en hebben daarmee grote invloed op de verantwoordelijkheden, doelen en ambities van het Nederlandse natuurbeleid. Tegelijkertijd zijn de natuur-verantwoordelijkheden ook de afgelopen twintig jaar verschoven. We gaan kort in op beide.

Het huidige nationaal juridische kader

De belangrijkste nationale wet- en regelgeving met betrekking tot natuur is het stelsel van de Omgevingswet inclusief het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en de Omgevingsregeling. De verplichtingen van Europese richtlijnen, zoals die uit de VHR zijn in eerste instantie in de Wet natuurbescherming[13] en later (beleidsarm) in nationale wet- en regelgeving omgezet. Daarnaast zijn er in afzonderlijke besluiten 162 Natura 2000-gebieden met instandhoudingsdoelen in Nederland aangewezen; een deel daarvan is watergebied.

De meest relevante artikelen in het kader van dit onderzoek in het stelsel van de Omgevingswet zijn:

Omgevingswet

- 2.18 taken provinciebestuur met betrekking tot de fysieke leefomgeving.
- 2.44 aanwijzing natuurgebieden en landschappen
- 3.8 verplichte programma's provincie
- 5.1 omgevingsvergunningplichtige activiteiten wet
- 5.10/12 bevoegd gezag provincie aanvraag één/ meerdere activiteit(en) anders dan in 5.9
- hoofdstuk 8 over faunabeheereenheden en -plannen
- hoofdstuk 18 over handhaving en uitvoering
- 15.53: tegemoetkoming schade aangericht door in het wild levende dieren
- 2.21 legalisatieprogramma PAS-melders

Besluit kwaliteit leefomgeving

- 3.57 maatregelen voor behoud of herstel habitats en soorten
- 3.59 instandhoudings- en passende maatregelen Natura 2000
- 4.26 beheerplannen Natura 2000
- 3.67 provinciale taak exoten en verwilderde dieren
- 7.6 aanwijzing en begrenzing NNN
- 7.7 wezenlijke kenmerken en waarden
- 7.8 beschermingsregime
- 11.67 monitoring staat van instandhouding en doelen
- 11.69 gegevensverzameling programma stikstofreductie en natuurverbetering

Besluit activiteiten leefomgeving

hoofdstuk 11 activiteiten die natuur betreffen

Omgevingsbesluit

- 4.6 bevoegd gezag provincie enkel- en meervoudige aanvraag
- 13.1 toedeling handhavingstaak aan een ander bestuursorgaan dan het college van burgemeester en wethouders

Verschuiving natuurverantwoordelijkheden in Nederland in de afgelopen twintig jaar

Het natuurbeleid kende sinds 2007 een aantal bewegingen in de verdeling van verantwoordelijkheden, die relevant zijn om de Natuurpact-taken te duiden.[14]:

- 2007-2011: naar meer regionale aansturing van de uitvoering op basis van prestatieafspraken tussen Rijk en Provincies
- 2011-2017: verdere decentralisatie[15]
- 2017-2020: meer nadruk op interbestuurlijke samenwerking
- 2019-2023: diffuus beeld (slinger tussen centrale en decentrale sturingsfilosofieën)[16]
- 2024-2025: prioriteitsverschuiving met meer nadruk op verdienvermogen van agrarische sector.

13 En eerder al in de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet.

14 IPO en LVVN (2024). Project Wederzijdse Bestuurlijke Afspraken, p. 44-47. Ook voor 2007 hadden provincies een rol en wettelijke taken in het natuurbeleid.
15 In de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunwet.
16 Dit diffuse beeld kan niet los worden gezien van de uitspraak van de Raad van State over de PAS en de daaropvolgende aanpak van de stikstofproblematiek, zie verderop.

Gedurende deze periode gebeurde er veel op het gebied van beleid, wetgeving en in de jurisprudentie[17]. De Wet inrichting landelijk gebied van 2007 voorzag in een afsprakenkader voor de uitvoering van gebiedsgericht beleid voor provincies. Daarbij hoorden een Investeringsbudget Landelijk Gebied en 12 prestatieafspraken tussen de losse provincies en het rijk. Die vervallen met het sluiten van het Natuurpact in 2013, waarmee de verantwoordelijkheid voor onder andere het natuurbeheer, de vergoedingen voor faunaschade, de uitvoering van herstelmaatregelen bij Natura 2000-gebieden, de opstelling van beheerplannen voor Natura 2000-gebieden en de VTH-taken voor natuur bij provincies belegd werd.[18]

In 2015 wordt het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vastgesteld met daarin een opgave voor het Rijk om stikstofuitstoot te reduceren en voor provincies om natuurherstelmaatregelen te intensiveren. In 2017 vormt de Wet natuurbescherming deels een herbevestiging van wettelijke taken uit eerdere wetgeving en voegt daar een aantal taken aan toe, waaronder soortenbescherming. De wettelijke rol voor de provincies werd daarmee groter. 'De wet bekrachtigt de rol van de provincies in de realisatie van maatregelen gericht op de internationale verplichtingen (VHR).'[19]

In 2019 sneuvelt het PAS bij de Raad van State. In de plaats daarvan komt het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering, met daaronder bronmaatregelen én het Programma Natuur (bestaande uit een Uitvoeringsprogramma Natuur en de Agenda Natuurinclusief) als gezamenlijk programma van Rijk en provincies. In 2021 wijzigt de Wet natuurbescherming met de Wet stikstofreductie en natuurbescherming, waarin het Rijk de verplichte omgevingswaarden krijgt (gekoppeld aan kritische depositiewaarden, KDW's), en de provincie de verplichting krijgt om gebiedsplannen op te stellen; het zogenoemde Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN). Het Rijk wordt verantwoordelijk voor generiek beleid en provincies dragen bij via de gebiedsgerichte aanpak en met natuurherstel (in en rond Natura 2000-gebieden). Vanaf 2022 wordt er gewerkt aan het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) waarin integraal, met structurerende rijkskeuzes en met een gebiedsgerichte aanpak, onder leiding van provincies wordt gewerkt. Er is daarbij langjarige financiering uit het Transitiefonds beoogd. Het NPLG wordt uiteindelijk niet vastgesteld en de gedurende het proces gemaakte afspraken (met uitzondering van de maatregelpakketten) zijn komen te vervallen.

Sinds 1 januari 2024 is de Wet natuurbescherming onderdeel geworden van de Omgevingswet en de bijbehorende besluiten. De Omgevingswet is vanaf dan hét nationale juridische kader waarin (internationale) verplichtingen met het oog op natuur, alsmede de verantwoordelijkheidsverdeling binnen Nederland zijn vastgelegd. Het doel was om de bestaande wet- en regelgeving zo beleidsneutraal mogelijk om te zetten naar de Omgevingswet en onderliggende regelgeving. In de praktijk konden niet alle bepalingen een op een in de Omgevingswet worden opgenomen, vanwege verschillen in het juridische kader. Een deel van de bepalingen uit de Wet natuurbescherming is in onderliggende regelgeving van de Omgevingswet belegd.

3.2.3 Het Natuurpact interpreteren in de (veranderde) juridische en beleidsmatige context

Kort samengevat zijn de internationale en Europese richtlijnen en verordeningen en eerdere decentralisatieafspraken dominant in het huidige nationale wetgevingskader met betrekking tot natuur. Tegelijkertijd specificeert de nationale wet- en regelgeving de verantwoordelijkheden tussen de Nederlandse bestuurslagen. Omdat nationale wet- en regelgeving politiek-bestuurlijke ruimte laat voor de invulling van verplichtingen en verantwoordelijkheden, zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt in de vorm van het Natuurpact. Daarmee zijn op dat moment verantwoordelijkheden, middelen en ambities op één lijn gebracht.

Het Natuurpact moet gelezen worden in deze (internationaalrechtelijke en nationale) juridische en beleidsmatige context. De kern van het Natuurpact zijn de bestuurlijke afspraken die accenten leggen op de ambities, en de wettelijke veranderingen en verantwoordelijkheidsverdeling met het oog op de internationale verplichtingen (met name de VHR). Ook de KRW is relevant, maar de realisatie van KRW-doelen zelf is geen onderdeel van het Natuurpact en de taken en verantwoordelijkheden hiervoor liggen niet hoofdzakelijk bij provincies. Daarom benoemen we in het vervolg van dit onderzoek de KRW waar dat relevant is, maar gaan we er niet verder op in. De Exotenverordening is relevant, maar wordt niet expliciet genoemd in het Natuurpact.

17 Hoewel we hier niet te diep op ingaan is dit de periode waarin Europees en nationaal in jurisprudentie steeds scherpere eisen worden gesteld, met name in relatie tot N2000-gebieden.
18 IPO en LVVN (2024). Project Wederzijdse Bestuurlijke Afspraken, p. 45.
19 IPO en LVVN (2024). Project Wederzijdse Bestuurlijke Afspraken, p. 46.

- Het Natuurpact is zelf niet eenduidig in zijn afspraken en hardheid
- Het Natuurpact vormt geen eenduidige lijst met heldere afspraken, maar bestaat uit vier samenhangende documenten:
- het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (20 september 2011)
- de aanvulling op het onderhandelingsakkoord (7 december 2011)
- de uitvoeringsafspraken bij het onderhandelingsakkoord (8 februari 2012)
- de Kamerbrief Natuurpact (18 september 2013)

In bijlage 5 hebben we de teksten van deze documenten toegevoegd. In al deze documenten zijn grote en kleine wijzigingen op eerdere documenten aangebracht. Deze documenten moeten daarom geïnterpreteerd worden. Vanuit de internationaalrechtelijke en nationale juridische en beleidsmatige context zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd bij de interpretatie van het Natuurpact:

- Provincies hebben een breed palet aan taken op het gebied van natuur (gekregen). Het Rijk is systeemverantwoordelijk[20] voor het natuurbeleid in den brede en is als EU-lidstaat verantwoordelijk voor het voldoen aan (doelen uit) EU-verordeningen zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn. De internationale verplichtingen die voor Nederland gelden zijn grotendeels resultaatsverplichtingen. De bestuurlijke afspraken en wettelijke taken zijn niet altijd zo expliciet.
- Het Rijk heeft als systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid verantwoordelijkheden en bevoegdheden toegedeeld aan provincies. Internationaalrechtelijke verplichtingen gelden ook voor die bestuursorganen.
- De taken van provincies op het gebied van natuur die uit het Natuurpact volgen, zijn (meestal ook) in de wet zijn vastgelegd. De omvang van taken en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit het Natuurpact en wet- en regelgeving zijn de afgelopen tien jaar echter veranderd. Ook in de jurisprudentie zijn er andere (scherpere) invullingen aan het wettelijk kader gegeven. Hierdoor sluiten het Natuurpact en de wet- en regelgeving niet geheel meer (en mogelijk minder goed) op elkaar aan.
- Er zijn zowel exogene ontwikkelingen als beleids-ontwikkelingen die van invloed zijn (geweest) of zullen zijn op de taken uit het Natuurpact.

Deze uitgangspunten doen echter niets af aan de insteek van het onderzoek waarbij de Natuurpact-teksten het vertrekpunt zijn. Daarbij geeft het Natuurpact op verschillende plekken een duiding van de 'hardheid' van de afspraken. De rode draad daarvan is: afspraken zijn in de kern ambities zonder harde consequenties als de doelen niet gehaald worden, maar waarvoor ook geldt: 'de vastgestelde richting en afspraken zijn niet vrijblijvend. (...) met de provincies [is] afgesproken om deze samen te bewaken, iedere drie jaar te evalueren en zo nodig bij te stellen.'[21] Er zijn geen doelafspraken met individuele provincies gemaakt.

Met het oog op internationale verplichtingen voegt de aanvulling op het onderhandelingsakkoord daar nog drie specifieke punten aan toe[22]:

- Het Rijk is verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese verplichtingen (ook naar derden) binnen EHS[23] en Natura 2000-gebieden en kan de provincies alleen aanspreken als de provincies niet hebben voldaan aan het gericht inzetten van de voor uitvoering van het onderhandelingsakkoord overeengekomen middelen. Voor de soortenbescherming buiten de EHS zijn buiten de middelen voor 'regulier beheer' in het onderhandelingsakkoord geen afzonderlijke middelen gereserveerd.
- De provincies verplichten zich tot een eigen bijdrage in het beheer, zoals op genomen in bijlage 1 van de Mvt op het akkoord van het IPO. Deze middelen worden ingezet voor beheer zoals afgesproken in het akkoord. Daarmee voldoen de provincies aan het uitgangspunt van adequaat beheer en zijn zij gevrijwaard van Europese verplichtingen.
- Het Rijk is verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese verplichtingen.

Vanuit deze context geven we in de volgende paragraaf inzicht in de gemaakte afspraken in het Natuurpact en de daaruit voortvloeiende taken. Het Natuurpact betrof een verdere decentralisatie. Ook eerder waren er al decentrale natuurtaken voor provincies.

20 Dat houdt in dat het Rijk de spelregels bepaald door verantwoordelijkheden en bevoegdheden te verdelen en door te zorgen voor de noodzakelijke voorzieningen. De eindverantwoordelijkheden en directe verantwoordelijken hebben binnen die spelregels zelf te handelen. De systeemverantwoordelijke monitort en stuurt bij waar nodig. (Puttend uit Rli, 2016. Systeemverantwoordelijkheid in de Fysieke Leefomgeving.)

21 Kamerbrief Natuurpact, 2013, p.3.
22 Aanvulling op onderhandelingsakkoord, p.1.
23 Toen nog EHS, nu NNN.

3.3 Afspraken in het Natuurpact

In het Natuurpact zijn de volgende afspraken gemaakt:

1. Provincies zijn verantwoordelijk voor de planologische begrenzing van NNN en effectieve bescherming van natuur waarvan realisatie voor NNN voorzien is.
2. Provincies hebben een opgave om minimaal 80.000 extra hectare natuur in te richten in 2027. Ten behoeve daarvan verwerven zij nieuwe natuur.
3. Provincies zijn ervoor verantwoordelijk dat het beheer van Natura 2000-gebieden en van het Natuurnetwerk Nederland uitgevoerd wordt (met uitzondering van de expliciet uitgesloten partijen/gebieden).
4. Het Rijk en de provincies hebben de gezamenlijke ambitie dat de natuurwaarden buiten NNN behouden blijven. Er wordt een extra impuls gegeven aan het beheer van natuur buiten NNN.
5. Provincies voeren regie over de uitvoering van agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven om bij te dragen aan het halen van doelen zowel binnen als buiten het NNN.
6. Provincies hebben de taak om maatregelen te nemen voor soortenbescherming binnen en buiten NNN.
7. Er wordt samen met de waterschappen gewerkt aan verbetering van de watercondities van Natura 2000-gebieden.
8. Provincies verlenen tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren door middel van het beheer van het Faunafonds, inmiddels: uitkeren faunaschade.
9. Provincies hebben taken op het gebied van monitoring.
10. Provincies zijn bevoegd gezag voor VTH-taken, onder andere met betrekking tot flora- en fauna-activiteiten en Natura 2000-activiteiten en provincies zijn verantwoordelijk voor het stellen van regels rond houtopstanden.
11. Het Rijk en de provincies willen de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie versterken.
12. De provincie heeft de taak om maatregelen te treffen voor de eliminatie en beheersing van aangewezen invasieve uitheemse soorten.

Tabel 2 (op de volgende pagina's) geeft per Natuurpact-taak de letterlijke Natuurpacttekst, de relevante wet- en regelgeving en een duiding bij de verschillen in inhoud en ambitie tussen het Natuurpact en wet- en regelgeving. In bijlage 1 geven we per Natuurpact-taak een gedetailleerde verdieping.

Tabel 2 **Overzicht Natuurpact-taken.**

Nr	Taak	Relevante Natuurpact-tekst	Relevante wet- en regelgeving	Verschil inhoud en ambitie Natuurpact en wetgeving
1	Provincies zijn verantwoordelijk voor de planologische begrenzing van NNN en effectieve bescherming van natuur waarvan realisatie voor NNN voorzien is.	• Bij de vormgeving van het Natuurnetwerk Nederland wordt gezocht naar een goede balans tussen planologische duidelijkheid en voldoende flexibiliteit(...) • Gebieden waarvan voorzien is dat de realisatie de komende jaren met voorrang plaatsvindt, worden effectief beschermd(...) • De provincies spannen zich in om planologische begrenzing van het robuuste Natuurnetwerk Nederland op 31 december 2013 afgerond te hebben.	• **Ow art. 2.44 4e** lid: Bij omgevingsverordening worden de gebieden aangewezen die behoren tot het natuurnetwerk Nederland. • **Bkl art. 7.6 1e lid:** Bij omgevingsverordening worden de gebieden die het natuurnetwerk Nederland, bedoeld in artikel 2.44, vierde lid, van de wet, vormen, aangewezen en wordt de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd. • **Bkl art. 7.7: *1e lid:*** Bij omgevingsverordening worden de wezenlijke kenmerken en waarden vastgesteld van de gebieden, bedoeld in artikel 7.6, eerste lid. ***2e lid:*** De wezenlijke kenmerken en waarden, waartoe ook potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities kunnen behoren, worden bepaald met inachtneming van in ieder geval de doelstellingen, bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, onder g, van de wet.	**Inhoudelijke scope:** de wet- en regelgeving gaat verder door ook het te spreken over het bepalen van de wezenlijke kenmerken en waarden van natuurgebieden, dit gaat verder dan de Natuurpacttekst. **Ambitieniveau van de afspraak:** geen verschil tussen Natuurpact en wet- en regelgeving.
2	Provincies hebben een opgave om minimaal 80.000 extra hectare natuur in te richten in 2027. Ten behoeve daarvan verwerven zij nieuwe natuur.	Het Natuurnetwerk Nederland wordt groter en beter dan de EHS waar in het Bestuursakkoord Natuur afspraken over zijn gemaakt. De keuzes die daarbij gemaakt worden, zijn: Zorgen voor extra hectares natuur, waarmee de natuurgebieden robuuster worden gemaakt. Naast extra verwerving worden in deze periode vooral ook de al eerder verworven, maar nog niet ingerichte gronden, wel ingericht. Het is de ambitie om tot en met 2027 in ieder geval het dubbele van de ontwikkelopgave uit het Bestuursakkoord Natuur te realiseren. Concreet betekent het dat in de periode 2011 tot met 2027 er minimaal 80.000 hectare natuur wordt ingericht(...). **Onderhandelingsakkoord:** vanaf 1 januari 2011 wordt voor de verwervingsopgave/functieverandering 17.000 hectare en voor de inrichtingsopgave 40,000 hectare gerealiseerd. (...) **Aanvulling op onderhandelingsakkoord:** de ontwikkelopgave bedraagt voor verwerving/functieverandering (17.000 hectare) en voor inrichting (40.000 hectare). Deze is gebaseerd op gezamenlijke aanname dat de in het akkoord benoemde gronden toereikend zijn om de opgave te realiseren. in 2016 wordt bezien of deze aanname juist is.	Geen directe wettelijke verankering	**Inhoudelijke scope:** geen verschil want de opgave om 80.000 extra hectare in te richten ligt niet wettelijk vast. **Ambitieniveau van de afspraak:** formeel is er geen verschil tussen het Natuurpact en de wet want er is geen wettelijke verankering. Er zijn verschillende perspectieven op de ambitieafspraak mogelijk, maar de meest voorkomende is dat dit een inspanningsafspraak is en geen resultaatsafspraak.

Nr	Taak	Relevante Natuurpact-tekst	Relevante wet- en regelgeving	Verschil inhoud en ambitie Natuurpact en wetgeving
3	Provincies zijn ervoor verantwoordelijk dat het beheer van Natura 2000-gebieden en van het Natuurnetwerk Nederland uitgevoerd wordt (met uitzondering van de expliciet uitgesloten partijen/gebieden).	Particuliere beheerders en natuurorganisaties worden in staat gesteld om de vastgestelde doelen voor het beheer van het bestaande en ontwikkelde Natuurnetwerk Nederland efficiënt te bereiken. Aan beheerders en grondeigenaren wordt een substantiële eigen bijdrage gevraagd in verwerving en inrichting. De hoogte is mede afhankelijk van de verdienmogelijkheden die samengaan met de natuur die wordt nagestreefd. Gelijkberechtiging van private partijen is het uitgangspunt bij het beheer en de verwerving van bestaande en nieuwe natuur. Deze wordt in nader overleg tussen provincies en alle betrokken partijen nader uitgewerkt. **Onderhandelingsakkoord:** De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. (...) Rijk en provincies gaan er van uit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen. Er is geen termijn gesteld aan het realiseren van de EU-doelen. Om te komen tot een besluit over de wijze waarop na 2021 de doelen worden gerealiseerd, wordt in 2016 nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te behalen. (...) Provincies zullen de beschikbare middelen gericht inzetten op het realiseren van internationale verplichtingen via afronding van herijkte EHS en het voeren van adequaat beheer. Hiervoor is een scherpe prioriteitsstelling nodig bij de inzet van de beschikbare middelen voor inrichting en beheer in de beheerplannen Natura 2000, Kaderrichtlijn Water (KRW) n de soortenbescherming vanwege internationael verplichtingen. **In bijlage 1 van het onderhandelingsakkoord:** ...worden de volgende taken naar de provincies gedecentraliseerd • het vaststellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer, en in het verlengde daarvan het ervoor zorg te dragen dat instandhoudingsmaatreglen worden getroffen, toegangsbeperkingen worden gesteld en feitelijke preventieve of herstelmaatregelen worden getroffen, ingeval dat nodig is ter bescherming van die gebieden. • de verplichting om ervoor zorg te dragen dat voor Natura 2000-gebieden op hun grondgebied de nodige instandhouingsmaatregelen worden getroffen (art. 4 VR en art. 6.1 HR)	**Ow art. 2.18 1e lid:** Bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefogeving, de volgende taken: **g. op het gebied van natuur:** 1. het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaal-rechtelijke verplichtingen, 2. Het zorg dragen voor het treffen van maatregelen: i. voor Natura 2000-gebieden, in overeenstemming met de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, met uitzondering van Natura 2000-gebieden of gedeelten daarvan in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, enii. voor bijzondere nationale natuurgebieden, die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudings-doelstellingen voor de onderscheiden gebieden, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, **Bkl 3.57:** Het provinciebestuur draagt zorg voor het treffen van de maatregelen die nodig zijn voor: a. de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland van nature in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde, geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten; b. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrichtlijn, van de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, genoemd in bijlage I bij de habitatrichtlijn, en van de in Nederland voorkomende habitats van soorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrichtlijn; en c. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, genoemd in de rode lijsten, bedoeld in artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 3°, van de wet.	**Inhoudelijke scope:** geen verschil tussen het Natuurpact en wet- en regelgeving wat betreft het nemen van het type beheermaatregelen in Natura 2000-gebieden en NNN-gebieden. De geciteerde wet- en regelgeving gaat wel verder op andere vlakken, zie daarvoor taak 6. **Ambitieniveau van de afspraak:** er is een verschil in welke maatregelen er getroffen zouden moeten worden. Wet- en regelgeving stelt dat provincies maatregelen treffen die 'nodig zijn'. Daar valt ook het beheer in gebieden onder. Het Natuurpact is hier minder strikt in: het laat ruimte voor 'prioriteitsstelling', stelt dat ook aan beheerders en grondeigenaren een substantiële bijdrage wordt geleverd en benadrukt dat er geen termijn is gesteld aan het behalen van de VHR-doelen.

Nr	Taak	Relevante Natuurpact-tekst	Relevante wet- en regelgeving	Verschil inhoud en ambitie Natuurpact en wetgeving
4	Het Rijk en provincies hebben de gezamenlijke ambitie dat de natuurwaarden buiten NNN behouden blijven. Er wordt een extra impuls gegeven aan het beheer van natuur buiten NNN.	(...) Het is de gezamenlijke ambitie van Rijk en provincies dat ook die waarden, die onderdeel uitmaken van een veerkrachtig systeem, behouden blijven. Ook buiten het Natuurnetwerk Nederland is een goed beheer van bestaande natuur dus belangrijk, voor de natuur zelf en voor het welbevinden van bewoners en gebruikers van het landelijk gebied. Ten opzichte van het Bestuursakkoord Natuur wordt daarom ook een extra impuls gegeven aan het beheer van natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland. Provincies maken daarin eigen keuzen die aansluiten bij de specifieke provinciale opgaven. Op basis van Europese verplichtingen is daarbij de soortenbescherming een belangrijk aandachtspunt. **Aanvulling op onderhandelingsakkoord:** het Rijk is verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese verplichtingen (biodiversiteitsdoelen) buiten de EHS en buiten Natura 2000-gebieden.	**Ow art. 2.18 1e lid:** bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefogeving, de volgende taken: **g. op het gebied van natuur:** 1. het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen,	**Inhoudelijke scope:** de inhoudelijke scope van de taak is niet gedefinieerd in de Natuurpact-afspraak. De scope in de wet lijkt breder. **Ambitieniveau van de afspraak:** de Natuurpactafspraak is een ambitie-afspraak, geen inspannings- of resultaatafspraak, waarbij expliciet wordt aangetekend dat het Rijk verantwoordelijk is voor het voldoen aan Europese verplichtingen. De wettekst gaat verder en kent een bredere taakomschrijving die verder gaat dan de in het Natuurpact benoemde 'gezamenlijke ambitie'
5	Provincies voeren regie over de uitvoering van agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven om bij te dragen aan het halen van doelen zowel binnen als buiten het NNN.	**Concreet zijn de ambities voor agrarisch natuurbeheer de volgende:** • Er komt één stelsel van agrarisch natuurbeheer dat buiten en binnen het Natuurnetwerk Nederland kan worden toegepast. Anders dan in het Bestuursakkoord Natuur is overeengekomen, wordt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelen van het agrarisch natuurbeheer zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland belegd bij de provincies. Het Rijk stelt in het kader van de internationale verplichtingen op hoofdlijnen de ambities voor het agrarisch natuurbeheer vast en geeft tegen de achtergrond van het GLB en POP de kaders aan waarbinnen die ambities gerealiseerd kunnen worden. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de EU-conforme uitvoering en daarmee voor de aansturing van de Dienst Regelingen. • De beperkte beschikbaarheid van middelen vraagt om een selectieve inzet ervan: agrarisch natuurbeheer wordt daar gefinancierd waar het effectief kan zijn. **Onderhandelingsakkoord:** Rijk en provincies gaan er van uit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen. Er is geen termijn gesteld aan het realiseren van de EU-doelen voor Natura 2000. Op de realisatie van de doelen zijn ook andere ontwikkelingen van invloed. Om te komen tot een besluit over de wijze waarop na 2021 de doelen worden gerealiseerd, wordt in 2016 nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te behalen.	Het Nationaal Strategisch Plan (NSP) is verankerd in de Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027	**Inhoudelijke scope:** er is geen directe verankering van het agrarisch natuurbeheer in nationale wet- en regelgeving. Wel stuurt het Rijk via beleid en via het NSP van het GLB, dat verankerd is in de Regeling uitvoering NSP GLB 2023-2027. **Ambitieniveau van de afspraak:** provincies zijn hier verantwoordelijk voor. De resultaatsafspraak ziet toe op het stelsel van ANLb, niet op de doelen van het ANLb zelf.

Nr	Taak	Relevante Natuurpact-tekst	Relevante wet- en regelgeving	Verschil inhoud en ambitie Natuurpact en wetgeving
6	Provincies hebben de taak om maatregelen te nemen voor soortenbescherming binnen en buiten NNN.	Soortenbescherming vindt plaats binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland (...). De verplichtingen, ook buiten het Natuurnetwerk Nederland, vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden nagekomen. Deze verplichtingen, de overige internationaal afgesproken biodiversiteits-doelen en de Rode Lijsten, zijn leidend in de inspanningen op het gebied van soortenbescherming. (...) Nederland, het agrarisch natuurbeheer door collectieven en de opgaven in het kader van Natura 2000, KRW en PAS. Zo nodig moet aanvullend met gerichte initiatieven de soortenbescherming worden ondersteund. Soortenbescherming is niet alleen een zaak van de overheid. Ook groepen burgers, organisaties en bedrijven kunnen hun betrokkenheid (...) **Onderhandelingsakkoord:** Rijk en provincies gaan er van uit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen. Er is geen termijn gesteld aan het realiseren van de EU-doelen voor Natura 2000. **In bijlage 1 van het onderhandelingsakkoord:** ...worden de volgende taken naar de provincies gedecentraliseerd • het vaststellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer, en in het verlengde daarvan het ervoor zorg te dragen dat instandhoudingsmaatreglen worden getroffen, toegangsbeperkingen worden gesteld en feitelijke preventieve of herstelmaatregelen worden getroffen, ingeval dat nodig is ter bescherming van die gebieden. • de verplichting om ervoor zorg te dragen dat voor Natura 2000-gebieden op hun grondgebied de nodige instandhouingsmaatregelen worden getroffen (art. 4 VR en art. 6.1 HR) • (...) de zorg op hun grondgebied voor de bioligsche biodiversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna, m.n. genoemd in de VHR. **Aanvulling op onderhandelingsakkoord:** het Rijk is verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese verplichtingen (biodiversiteitsdoelen) buiten de EHS en buiten Natura 2000-gebieden.	**Ow art. 2.18 (1e lid):** bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefogeving, de volgende taken: **g. op het gebied van natuur:** 1. het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaal-rechtelijke verplichtingen, 2. Het zorg dragen voor het treffen van maatregelen: i. voor Natura 2000-gebieden, in overeenstemming met de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, met uitzondering van Natura 2000-gebieden of gedeelten daarvan in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, en ii. voor bijzondere nationale natuurgebieden, die nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudings-doelstellingen voor de onderscheiden gebieden, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. **Bkl 3.57:** Het provinciebestuur draagt zorg voor het treffen van de maatregelen die nodig zijn voor: a. de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland van nature in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en de niet in die bijlage genoemde, geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten; b. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrichtlijn, van de in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, genoemd in bijlage I bij de habitatrichtlijn, en van de in Nederland voorkomende habitats van soorten, genoemd in de bijlagen II, IV en V bij de habitatrichtlijn; en c. het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten, genoemd in de rode lijsten, bedoeld in artikel 2.19, vijfde lid, onder a, onder 3°, van de wet.	**Inhoudelijke scope:** het Natuurpact bakent de typen maatregelen meer af dan de wet. Het Natuurpact richt zich op (herstel)beheer inclusief verbetering van hydrologische condities en realisatie van het NNN. De wet heeft het over alle mogelijke maatregelen. Daarnaast hebben provincies buiten het NNN een beperkte verantwoordelijkheid voor soortenbescherming in het Natuurpact. **Ambitieniveau van de afspraak:** het gaat binnen NNN om een inspanningsafspraak en buiten het NNN om een ambitie. De wet legt resultaatsverplichtingen op.

Nr	Taak	Relevante Natuurpact-tekst	Relevante wet- en regelgeving	Verschil inhoud en ambitie Natuurpact en wetgeving
7	Er wordt samen met de waterschappen gewerkt aan verbetering van de watercondities van Natura 2000-gebieden.	De watercondities voor de Natura 2000-gebieden worden samen met de waterschappen zodanig verbeterd dat de gewenste kwaliteit van de natuur gewaarborgd wordt. (...) Deze middelen worden door de provincies besteed aan de volgende doelen: (...) Hydrologische maatregelen in Natura 2000-gebieden in het kader van de PAS. Van de € 200 miljoen natuurintensivering bij Regeerakkoord wordt jaarlijks ca. de helft besteed aan beheer en voor verbeteren van de hydrologie in het kader van de PAS. Een exact bedrag voor de EU-cofinanciering uit de 2e pijler van het GLB kan nog niet genoemd worden, omdat over de verdeling van het Nederlandse POP3-budget nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het opgenomen bedrag is derhalve indicatief. Er is nu rekening gehouden met: 30 mln ten behoeve van agrarisch natuurbeheer, 5 miljoen ten behoeve van ganzenbeheer, 5 miljoen ten behoeve van hydrologische maatregelen	Indirect in **Ow art. 2.18** (1e lid g) en **Bkl 3.57** (zie hierboven)	**Inhoudelijke scope:** voornamelijk gericht op hydrologische maatregelen en het realiseren van NNN. **Ambitieniveau van de afspraak:** de verbinding met hydrologie komt op verschillende plekken terug en is duidelijk gebudgetteerd. Daarom spreken we van een inspanningsafspraak. De wet gaat verder en legt in principe de internationale inspannings- en resultaatsverplichtingen door, hoewel die voor een belangrijk deel ook bij het Rijk en waterschappen liggen.
8	Provincies verlenen tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren door middel van het beheer van het Faunafonds, inmiddels: uitkeren faunaschade.	**Bijlage 1 onderhandelingsakkoord:** In aanvulling op de wettelijke taken die nu al door de provincies worden uitgevoerd, worden de volgende taken naar de provincies gedecentraliseerd: (...) - de volgende onderdelen van het jachtregime: sluiting van de jacht, en het stellen van regels over samenwerkingsverbanden van jachthouders en faunabeheerplannen, het toestaan van drijfjacht (besluiten, toezicht, bestuurlijke handhaving) en het verlenen van ontheffing van het verbod op het bijvoederen van edelherten, damherten reeën en bejaagbare dieren. (...) -Het verlenen van tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren. [...] 5. Rijk en provincies stemmen er mee in dat [...] openeinderegelingen worden 'dichtgeschroeid'. Het Rijk zal daartoe na overleg met de provincies bestaande belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen. **Uitvoeringsafspraken:** Over de uitvoeringskosten van het Faunafonds is afgesproken dat Rijk en provincies zich houden aan de taakstelling, zijnde €3 miljoen per jaar in 2012 en 2013 (totaal maximaal € 6 miljoen). De werkelijke kosten worden gelijk gedeeld door Rijk en provincies)	**Ow art. 15.53** 1. Gedeputeerde staten verlenen op verzoek van een belanghebbende een tegemoetkoming in schade, geleden in hun provincie, aangericht door van nature in het wild levende dieren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen soorten. 2. Een tegemoetkoming wordt alleen verleend voor zover een belanghebbende schade lijdt of zal lijden die redelijkerwijs niet of niet geheel voor zijn rekening behoort te blijven. Een tegemoetkoming wordt naar billijkheid bepaald. 3. Op grond van het eerste lid worden de soorten aangewezen die op grond van artikel 5.1, tweede lid, worden beschermd tegen flora- en fauna-activiteiten.	**Inhoudelijke scope:** er zit geen verschil in de inhoudelijke scope. **Ambitieniveau van de afspraak:** Er is geen specifiek ambitieniveau. Het is een regeling waar uitvoering aan gegeven dient te worden. Het komt in de praktijk neer op een resultaatsafspraak met openeinderegeling. De openeinderegeling zou worden dichtgeschroeid, maar dit is niet gelukt.

Nr	Taak	Relevante Natuurpact-tekst	Relevante wet- en regelgeving	Verschil inhoud en ambitie Natuurpact en wetgeving
9	Provincies hebben taken op het gebied van monitoring.	Deze middelen worden door de provincies besteed aan de volgende doelen: (...) - Monitoring	**Bkl 11.67 3e lid:** onze Minister voor Natuur en Stikstof en gedeputeerde staten gezamenlijk zijn belast met de monitoring van de voortgang van de inspanningen voor het bereiken van de doelstellingen uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. **Bkl 11.69:** 1. De bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van de maatregelen, opgenomen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering, verzamelen gegevens over de voortgang en de gevolgen van die maatregelen. 2. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor de vaststelling van het beheerplan, bedoeld in de artikelen 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet, verzamelen gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden in relatie tot de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden.	**Inhoudelijke scope:** het Natuurpact definieert deze taken niet. Wet- en regelgeving doet dat wel. Daarnaast wordt deze verplichting deels ook ingevuld door monitoringsverplichtingen naar Provinciale Staten toe. **Ambitienivea van de afspraak:** Binnen het Natuurpact is dit een inspanningsafspraak. Binnen wet- en regelgeving gaat het doorgaans om resultaatsafspraken (het resultaat is dat de gevraagde informatie wordt verzameld).
10	Provincies zijn bevoegd gezag voor VTH-taken, onder andere met betrekking tot flora- en fauna-activiteiten en Natura 2000-activiteiten en provincies zijn verantwoordelijk voor het stellen van regels rond houtopstanden.	Deze middelen worden door de provincies besteed aan de volgende doelen: (...) • Uitvoeringstaken nieuwe natuurwet ***in bijlage 1 van het bestuursakkoord:*** ...worden de volgende taken naar de provincies gedecentraliseerd • De beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantensoorten. (...) • De behandeling van meldingen van voorgenomen houtkap, het stellen van regels terzake, het verbieden van houtkap, het verlenen van ontheffingen van de meldings- en herbenplantingsplicht.	**Ow art. 5.1:** Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten: (...) • 1e. een Natura 2000-activiteit • 2.g een flora- en fauna-activiteit • voor zover het bij een amvb aangewezen geval. **Ow: art. 5.10** Bij algemene maatregel van bestuur worden voor de volgende activiteiten gevallen aangewezen waarin gedeputeerde staten op de aanvraag beslissen: (...) e. Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten andere artikelen: • **Ow 18.1-18.9** • **Ob art. 13.1,** • **Bal, hoofdstuk 11** • **Bkl art. 8.77-8.84**	**Inhoudelijke scope:** geen verschil in scope. **Ambitieniveau van de afspraak:** dit is een inspanningsafspraak, de provincies moeten deze taken uitvoeren. Dit is in lijn met de formulering in de wet.
11	Het Rijk en de provincies willen de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie versterken.	Het is mijn ambitie om gezamenlijk met provincies en maatschappelijke partijen de natuur in Nederland duurzaam te versterken. Natuur die verankerd is in de samenleving draagt hieraan sterk bij. Het natuurbeleid moet daarom nadrukkelijk de ruimte bieden aan de relatie tussen mens en natuur. We moeten natuur beschermen, maar ook beleven en benutten. De groeiende rol van maatschappelijke partijen bij ontwikkelingen in de natuur en het natuurbeleid, biedt hiervoor een geweldige kans. Onze gezamenlijke opgave om natuur te versterken wordt vooral vanuit kansen en ambities ingevuld, en samen met de provincies roep ik alle betrokkenen op daarin hun aandeel te nemen.	Geen directe wettelijke verankering	**Inhoudelijke scope:** het Natuurpact gaat verder dan de wet, omdat er geen wettelijke verankering is. Toch blijft het Natuurpact hier vaag over. De invulling met Agenda Natuurinclusief maakt het concreter. **Ambitieniveau van de afspraak:** dit is een ambitie; er zijn geen concretere afspraken gemaakt.

Nr	Taak	Relevante Natuurpact-tekst	Relevante wet- en regelgeving	Verschil inhoud en ambitie Natuurpact en wetgeving
12	De provincie heeft de taak om maatregelen te treffen voor de eliminatie en beheersing van aangewezen invasieve uitheemse soorten.	**Bijlage 1 onderhandelingsakkoord:** in aanvulling op de wettelijke taken die nu al door de provincies worden uitgevoerd, worden de volgende taken naar de provincies gedecentraliseerd: (...) • de zorg om de stand van de invasieve exotensoorten, aangewezen door de minister van EL&I, tot nul te brengen. • het verlenen van ontheffing van het verbod op het uitzetten van dieren of eieren in de vrije natuur, met uitzondering van invasieve exoten.	**Ow. 2.18. 1e lid:** bij het provinciebestuur berusten, naast de elders in deze wet en op grond van andere wetten aan dat bestuur toegedeelde taken voor de fysieke leefomgeving, de volgende taken: **g. op het gebied van natuur** **3e:** de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten, in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen **Bkl 3.67:** Gedeputeerde staten dragen zorg voor het uitvoeren van uitroeiingsmaatregelen, beheersmaatregelen en herstelmaatregelen als bedoeld in de artikelen 17, 19 en 20 van de invasieve-exoten-basis-verordening met betrekking tot de in bijlage VC genoemde soorten. (...)	**Inhoudelijke scope:** invasieve exoten zijn pas na de evaluatie in 2016 onderdeel van het Natuurpact geworden. De taken in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn een nadere precisering van de afspraken uit het Natuurpact. **Ambitieniveau van de afspraak:** het gaat in het Natuurpact om een inspanningsafspraak. Dit is in lijn met wet- en regelgeving.

3.4 Inhoudelijke ontwikkelingen tot nu toe

De tekst van het Natuurpact is niet veranderd, al wordt sinds 2016 het exotenbeheer gezien als extra taak onder het Natuurpact. Dat betekent echter niet dat de taakuitvoering niet veranderd is. In deze paragraaf brengen we de ontwikkelingen in kaart die tot nu van invloed zijn geweest op de Natuurpact-taken. Voor elke ontwikkeling duiden we of deze heeft geleid tot:

- Een uitbreiding van een taak: de verantwoordelijkheid van de provincie op een bepaalde taak wordt groter.
- Een inhoudelijke verzwaring van de taak: met dezelfde inspanning of maatregel wordt minder resultaat bereikt.
- Een kostenverzwaring van de taak: dezelfde inspanning of maatregel kost meer geld dan eerst.

Voor alle drie van deze verzwaringen betekent dit niet per definitie dat dit tot meer inspanningen of uitgaven heeft geleid. Minder resultaat met dezelfde inspanningen is bijvoorbeeld ook mogelijk.

We maken in dit hoofdstuk onderscheid tussen beleidsmatige en exogene ontwikkelingen. Beleidsmatige ontwikkelingen zijn ontwikkelingen die als gevolg van expliciete beleidsmatige keuzes tot een verandering in of van het Natuurpact-takenpakket leiden. Exogene ontwikkelingen zijn de ontwikkelingen die niet het gevolg zijn van expliciete beleidsmatige keuzes.[24] In hoofdstuk 3 gaan we in op de financiële gevolgen van deze ontwikkelingen.

3.4.1 Exogene ontwikkelingen

In het kort gaat het om de volgende ontwikkelingen:

- **Inflatie** heeft geleid tot hogere kosten voor dezelfde gronden, goederen en arbeid/diensten. Deze ontwikkeling heeft op vrijwel alle kosten geleid tot een financiële verzwaring.
- **(Voortbestaan van) ontoereikende milieucondities** (zoals stikstofoverschot, niet-toereikende watercondities, etc.) zorgen voor een taakverzwaring omdat ook hierdoor extra beheermaatregelen genomen moeten worden om hetzelfde resultaat te verbeteren. Er is een grote samenhang met beleid en wetgeving voor andere sectoren (zoals landbouw en water) die bepalend zijn voor het bereiken voor gewenste milieucondities.
- **Het uitblijven van doelmatige maatregelen met als gevolg een toegenomen aantal juridische procedures en de ontwikkeling van jurisprudentie** heeft gezorgd voor een scherpere interpretatie van juridische kaders, met meer druk op snelle verbetering van de situatie in natuurgebieden. Dit heeft niet zo zeer geleid tot een uitbreiding van een Natuurpact-taak, maar heeft wel meer druk gezet op de taak van provincies, waaronder op de VTH-taken.
- **Veranderingen in de natuur**, zoals de toename van invasieve exoten, de komst van de wolf en toenemende schade door andere dieren, hebben geleid tot een kostenverzwaring met betrekking tot faunaschade-uitkeringen en hebben de taak in relatie tot exotenbeheer inhoudelijk is verzwaard.
- **Klimaatverandering** leidt tot een inhoudelijke verzwaring van taken, met name voor natuurbeheer, soortenbescherming en hydrologische condities omdat habitattypen en soorten lijden onder klimaatverandering en daarmee ook de instandhoudingsdoelen.
- **Toegenomen recreatie** heeft geleid tot een inhoudelijke verzwaring bij VTH-taken en heeft invloed gehad op de benodigde hoeveelheid natuurbeheer die noodzakelijk was om hetzelfde resultaat te bereiken.

3.4.2 Beleidsmatige ontwikkelingen

Ook zijn er een aantal beleidsmatige ontwikkelingen geweest. Deze ontwikkelingen hebben de beleidsmatige context van het Natuurpact veranderd. Ze hebben geleid tot een uitbreiding van het takenpakket van provincies, een aanvulling van middelen voor bestaande natuurtaken en/of een nadere afspraak over de invulling van de Natuurpact-taken. Tabel 3 geeft inzicht in deze ontwikkelingen, hun doel, hun status en de financiële dekking. In het volgende hoofdstuk waarin we ingaan op de financiële ontwikkeling van de taken, laten we deze ontwikkelingen verder buiten beschouwing.

24 Overigens bedoelen we met 'exogeen' niet dat er geen enkele sprake is van invloed door de mens of beleid. In de context van dit onderzoek is het echter nuttig om een onderscheid te maken tussen ontwikkelingen als gevolg van expliciete beleidsmatige keuzes en ontwikkelingen niet als gevolg van dergelijke beleidsmatige keuzes omdat ze op verschillende manieren het takenpakket beïnvloeden.

Tabel 3. **Overzicht beleidsmatige ontwikkelen in het verleden tot nu.**

Beleidsmatige ontwikkeling	Doel	Juridische/ bestuurlijke status	Financiële dekking vanuit het Rijk voor de provincie (bovenop Natuurpact-middelen)	(Toenmalige) invloed op of naast Natuurpact-taken
Toegenomen areaal[25] natuur (realisatie Natuurnetwerk Nederland)	Vergroten natuurareaal ten behoeve van internationale verplichtingen, afronden Natuurnetwerk	Onderdeel Natuurpact	N.v.t.	Inhoudelijke verzwaring taak natuurbeheer
Programmatische Aanpak Stikstof (2015–2019)	Stikstofreductie en ontwikkelruimte	Vervallen Programma onder Wnb; samenwerkings-programma Rijk–provincies	€ 120 miljoen totaal[26]	Uitbreiding provinciale taken
Programma Natuur (2020–2030)	Maatregelen in en nabij NNN en Natura 2000-gebieden, generieke maatregelen (boscompensatie, verhoging beheervergoeding, riviernatuur, basiskwaliteit)	Programma van het Rijk en provincies, Rijkswaterstaat en Terreinbeherende organisaties	€ 2,8 miljard totaal	Aanvulling middelen en invulling taken, (waarvan gedeeltelijk versterking van Natuurpact-taken)
Agenda Natuurinclusief (2023–2030)	Verbinden natuur met andere samenleving in de woon-werk-, en leefomgeving, ook buiten natuurgebieden	Ambitie	Via Programma Natuur (PN) (€ 7,5 miljoen per jaar)	Aanvulling middelen en invulling taken, met name taak 11 (betrokkenheid maatschappij)
Aanvalsplan Grutto (2022–2025)	Beschermen weidevogels, specifiek de grutto	Ambitie	Via GLB/ANLb	Aanvulling middelen en invulling taak, met name taak 3 (beheer) en 5 (agrarisch natuurbeheer).
Nationale Bossen-strategie (2020–2050)	Aanplant 37.000 hectare nieuw bos, behoud bestaand bos	Bestuursafspraak onder het Klimaat-akkoord	Gedeeltelijk: € 24 miljoen per jaar via Programma Natuur t/m 2030 (totaal € 240 miljoen)[27]	Aanvulling middelen en invulling taak 2 (ontwikkelopgave)
Vervolgpakket Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel	Uitbreiding ANLb (als onderdeel ANB) en tegengaan verslechtering binnen en buiten NNN	Beleidsvoornemen	Financiering gedeeltelijk zeker, gedeeltelijk onzeker door aantreden nieuw kabinet[28]. uit Landbouw-begroting: ANB: Oplopend naar structureel € 200 miljoen per jaar[29] Natuurherstel: € 100 miljoen per jaar. Natuur-monitoring: oplopend naar € 12,5 miljoen per jaar[30]	Aanvulling middelen taak 5 (agrarisch natuurbeheer), taak 6 (soortenbescherming) en taak 9 (monitoring)
Uitkoopregelingen LBV en LBV+ (2023–2027)	Beëindiging veehouderijen met hoge stikstofuitstoot	Regeling	€ 2,94 miljard totaal (waarvan circa 60% LBV+, 40% LBV)	-
Nationaal Strategisch Plan (NSP) GLB (2023–2027)	Uitvoering Europese landbouw- en plattelandsontwikkeling, inclusief natuurdoelen	EU-verordening, uitvoering door het Rijk en provincies	€ 4,7 miljard totaal (GLB-pijler 1+2), waarvan deel voor agrarisch natuurbeheer	-
NPLG (niet-vastgesteld) (zie voor maatregel-pakketten hieronder)	Natuur, water en klimaatdoelen, transitie landbouw	Niet vastgesteld	Middelen, op de maatregel-pakketten (zie volgende rij) na, uiteindelijk niet beschikbaar gesteld[31]. € 25 miljard totaal t/m 2035 via Transitiefonds Landelijk Gebied. Dit bedrag is uiteindelijk komen te vervallen.	Uitbreiding taken en aanvulling middelen alle taken

25 En daarmee het areaal dat beheerd moet worden.
26 Programmatische Aanpak Stikstof 2015 – 2021, p. 66.
27 Middelen zijn onvoldoende om doelen te behalen.
28 Voor de financiering van het MCEN-pakket waren er een aantal uitgaven gedekt, maar ook was er een substantiële post op art. 51 van de begroting geplaatst. Die middelen zijn in principe weer vervallen, maar een aantal van de voornemens zullen in de toekomst formeel mogelijk alsnog gefinancierd worden. Dit maakt de dekking onzeker.
29 Mogelijk groei naar €475 miljoen structureel per jaar.
30 Mogelijk groei naar €25 miljoen structureel per jaar.
31 In het nieuwe coalitieakkoord 'Aan de Slag' wordt aangegeven dat er (weer) €20 mld wordt vrijgemaakt voor de transitie van het landelijk gebied. De invulling van die middelen is dusdanig onbekend, dat we die hier niet hebben opgenomen.

Beleidsmatige ontwikkeling	Doel	Juridische/ bestuurlijke status	Financiële dekking vanuit het Rijk voor de provincie (bovenop Natuurpact-middelen)	(Toenmalige) invloed op of naast Natuurpact-taken
Maatregelpakketten (Versnellings-maatregelen 2022 + Koploperprojecten 2025)	Natuurmaatregelen in landelijk gebied	Rijksuitkering	€ 2.027 miljoen (€ 486 + € 1.541 miljoen), waarvan € 469 miljoen (€ 48 + € 421) voor natuur	Uitbreiding taken en aanvulling middelen
Impuls Aanvalsplan Landschap(2020)	Uitbreiden landschapselementen en biodiversiteit buiten Natura 2000	Subsidie	€ 14 miljoen totaal incidenteel	Invulling taken en aanvulling middelen taak 4 (natuurwaarden buiten NNN)
Aanpak natuurbranden	Verbeteren weerbaarheid en bestrijding natuurbrand	Beleidsvoornemen	€ 70 miljoen totaal	Uitbreiding taken en aanvulling middelen
Regeling versneld natuurherstel	Extra natuurherstel	Regeling	€ 55 miljoen voor Terrein-beherende organisaties	Aanvulling middelen taak 3 natuurbeheer en taak 6 soortenbescherming

HOOFDSTUK 4

Financiële ontwikkeling tot nu toe

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de ontvangen middelen uit het provinciefonds zich in de periode 2014-2023 hebben ontwikkeld. Daarnaast gaan we in op de uitgaven voor die periode. Ook gaan we in op de ontwikkelopgave. We sluiten af met een conclusie en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen

1. Hoe hebben de wettelijke taken en de bijbehorende kosten zich ontwikkeld (autonome ontwikkelingen, aanvullende afspraken en eventuele keuzes provincies) en wat zijn op hoofdlijnen de uitgavenpatronen in de afgelopen jaren?
2. Een deel van de middelen was beschikbaar gesteld voor de ontwikkelopgave natuur en deze middelen zouden bij afronding van deze opgave beschikbaar blijven ten behoeve van de structurele beheertaken. Wat is de stand van zaken van de ontwikkelopgave en hoe verhouden de middelen zich tot de benodigde middelen voor de beheertaken?
3. Hoe hebben de middelen in het provinciefonds zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de verwachte ontwikkeling (op basis van het bbp) de komende jaren?

4.1 Hoe hebben de kosten voor de taken zich ontwikkeld?

In deze paragraaf worden verschillende dwarsdoorsnedes gegeven van de kosten die provincies hebben gemaakt ten aanzien van de natuurtaken die onderdeel zijn van het Natuurpact:

- de totale kosten van provincies voor het Natuurpact 2014-2023
- de totale kosten van provincies per onderdeel voor het Natuurpact 2014-2023

Voor het verzamelen van de gegevens is een uitvraag gedaan bij alle provincies. De uitvraag is opgesteld langs de verschillende onderdelen van het Natuurpact. Hierbij is provincies gevraagd om aan te geven welke kosten (inclusief formatie) zij hebben gemaakt in de periode 2014-2023. In een aantal gevallen waren er externe bronnen beschikbaar met financiële gegevens voor alle provincies (bijvoorbeeld voor de taken die door BIJ12 of RVO worden uitgevoerd). In deze gevallen is aan provincies gevraagd de opgenomen gegevens te valideren.

Wat betreft de formatie hebben de meeste provincies een (onderbouwde) reconstructie kunnen aanleveren voor de verschillende taken. In een enkel geval is het een provincie niet gelukt om de fte's voor de eerste jaren (of zelfs helemaal) aan te leveren. Berenschot heeft de gegevens met betrekking tot fte's omgerekend naar kosten, op basis van normbedragen per jaar voor de verschillende functionele schalen.

Hieronder is per onderdeel van de uitvraag toegelicht welke gegevens zijn gebruikt.

2. **Ontwikkelopgave.** Provincies hebben in een aanvullende uitvraag aangegeven welke kosten zij jaarlijks hebben gemaakt in de periode 2014-2023 voor inrichting en verwerving van gronden. Ook de overige kosten voor functieverandering zijn hier meegenomen: het betreft de kosten voor uitfinanciering van functieverandering van lopende contracten (SKNL-pakket 50, PSN-pakket 30 en PSN-tariefdossiers). Op basis van gegevens van RVO zijn de kosten voor provincies ingevuld. De provincies hebben deze gegevens gecheckt en eventueel aangevuld met aanvullende kosten en/of inzet van fte's.
3. **Natuurbeheer NNN en natuurbeheer binnen Natura 2000:** betreft het provinciale deel van de kosten voor SNL-beheer van natuur door eindbeheerders (inclusief Staatsbosbeheer). Voor 2014 en 2015 zijn de aangeleverde cijfers vanuit RVO gebruikt. Vanaf 2016 t/m 2023 zijn de door provincies aangeleverde cijfers voor de staatssteunrapportages (SA37961 Basis en SA45811 Verlenging) gebruikt. De provincies hebben deze gegevens gecheckt en eventueel aangevuld met aanvullende kosten en/of inzet van fte's. Natuurbeheer Natura 2000: betreft kosten voor maatregelen en beheer voor het herstel van water-, bodem- en milieucondities in Natura 2000-/PAS-gebieden. Hiervoor zijn uitvoeringskosten van BIJ12 voor het PAS-bureau, stikstof en Natura 2000 meegenomen. De provincies hebben deze gegevens gecheckt en eventueel aangevuld met aanvullende kosten en/of inzet van fte's.
4. **Natuurwaarden buiten Natura 2000:** betreft kosten voor de gezamenlijk ambitie van het Rijk en provincies om de natuurwaarden buiten NNN te behouden. Provincies hebben bij dit onderdeel aangegeven of zij in de onderzochte periode kosten hebben gemaakt en welke kosten dat zijn, en welke inzet van fte's hiermee gemoeid is geweest.
5. **Agrarisch natuurbeheer:** betreft de kosten voor agrarisch natuurbeheer (SAN, SNL-a en ANLb) en de uitvoeringskosten van RVO voor agrarisch natuurbeheer (inclusief kosten Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit). De bedragen per provincie zijn gebaseerd op de opgave van RVO. De provincies hebben deze gegevens gecheckt en eventueel aangevuld met aanvullende kosten en/of inzet van fte's.
6. **Soortenbescherming:** betreft kosten voor het nemen van maatregelen voor soortenbescherming binnen en buiten NNN. Provincies hebben bij dit onderdeel aangegeven of/welke kosten zij in de onderzochte periode hebben gemaakt, en welke inzet van fte's hiermee gemoeid is geweest.

7. **Watercondities:** betreft de kosten die betrekking hebben op beheer en herstel waterbodem en milieucondities, maar niet zijn opgenomen in de opgave voor de ontwikkelopgave. Provincies hebben bij dit onderdeel aangegeven of zij in de onderzochte periode kosten hebben gemaakt en welke kosten dat zijn, en welke inzet van fte's hiermee gemoeid is geweest.
8. **Faunafonds schade:** betreft de kosten voor schade-uitkering en uitvoeringskosten van BIJ12 met betrekking tot faunaschade. Gegevens zijn op basis van de jaarlijkse rapportages van BIJ12 voor alle provincies verzameld. De provincies hebben deze gegevens gecheckt en eventueel aangevuld met aanvullende kosten en/of inzet van fte's.
9. **Monitoring:** betreft de kosten voor het verzamelen van gegevens over de voortgang en de gevolgen van maatregelen op het gebied van de Natuurpact-taken. Provincies hebben bij dit onderdeel aangegeven of zij in de onderzochte periode kosten hebben gemaakt en welke kosten dat zijn, en welke inzet van fte's hiermee gemoeid is geweest.
10. **VTH-stelsel:** betreft de kosten voor uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de kosten voor houtopstanden zijn onder dit onderdeel meegenomen. Provincies hebben bij dit onderdeel aangegeven of zij in de onderzochte periode kosten hebben gemaakt en welke kosten dat zijn, en welke inzet van fte's hiermee gemoeid is geweest. Het grootste deel van de kosten heeft betrekking op personeel (fte's) van de provincies.
12. **Invasieve exoten:** betreft de kosten voor het treffen van maatregelen voor de eliminatie en beheersing van aangewezen invasieve uitheemse soorten. Provincies hebben bij dit onderdeel aangegeven of zij in de onderzochte periode kosten hebben gemaakt en welke kosten dat zijn, en welke inzet van fte's hiermee gemoeid is geweest.

In tabel 4 is de ontwikkeling van de totale kosten van provincies voor uitvoering van de taken die onderdeel zijn van het Natuurpact voor de periode 2014-2023 gepresenteerd, inclusief de kosten voor de ontwikkelopgave.[32]

In tabel 5 is voor de verschillende onderdelen van het Natuurpact de ontwikkeling van de kosten van provincies voor de periode 2014-2023 gepresenteerd, inclusief de kosten voor de ontwikkelopgave.

Tabel 4. **Totale kosten taken Natuurpact (inclusief ontwikkelopgave).**

Kosten (x € 1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kosten (exclusief ontwikkelopgave)	€ 331	€ 325	€ 365	€ 381	€ 452	€ 434	€ 462	€ 523	€ 542	€ 531
Ontwikkelopgave	€ 176	€ 97	€ 149	€ 175	€ 186	€ 176	€ 158	€ 106	€ 187	€ 174
Totale kosten	**€ 507**	**€ 422**	**€ 514**	**€ 556**	**€ 638**	**€ 611**	**€ 620**	**€ 630**	**€ 729**	**€ 705**

Tabel 5. **Totale kosten taken Natuurpact per onderdeel (inclusief ontwikkelopgave).**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2. Ontwikkelopgave	€ 198	€ 120	€ 176	€ 198	€ 212	€ 204	€ 186	€ 137	€ 215	€ 200
3. Beheer NNN en Natura 2000	€ 141	€ 138	€ 163	€ 161	€ 162	€ 169	€ 167	€ 178	€ 195	€ 200
4. Natuurwaarden buiten Natura 2000	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,2	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,3	€ 0,4
5. Agrarisch natuurbeheer	€ 91	€ 78	€ 72	€ 78	€ 83	€ 93	€ 98	€ 106	€ 104	€ 112
6. Soortenbescherming	€ 28	€ 36	€ 50	€ 44	€ 108	€ 63	€ 74	€ 94	€ 95	€ 67
7. Watercondities	€ 4	€ 3	€ 3	€ 6	€ 6	€ 7	€ 8	€ 10	€ 7	€ 4
8. Faunafonds schade	€ 26	€ 27	€ 31	€ 43	€ 38	€ 36	€ 44	€ 50	€ 59	€ 74
9. Monitoring	€ 2	€ 3	€ 3	€ 4	€ 5	€ 5	€ 5	€ 6	€ 5	€ 5
10. VTH-stelsel	€ 11	€ 10	€ 9	€ 10	€ 13	€ 15	€ 18	€ 23	€ 23	€ 23
12. Invasieve exoten	€ 0,3	€ 0,3	€ 1	€ 1	€ 1	€ 2	€ 2	€ 6	€ 6	€ 6
Overig (niet toe te rekenen)	€ 5	€ 4	€ 6	€ 9	€ 9	€ 16	€ 18	€ 19	€ 22	€ 14
Totaal	**€ 507**	**€ 422**	**€ 514**	**€ 556**	**€ 638**	**€ 611**	**€ 620**	**€ 630**	**€ 729**	**€ 705**

32 De kosten voor de ontwikkelopgave zijn voor alle provincies voor de periode 2014-2023 in kaart gebracht en meegenomen in de analyse. Voor Flevoland is hierbij uitgegaan van de middelen die tot nu toe apart zijn gezet in (bestemmings)reserves.

Uit de tabel zijn de volgende ontwikkelingen ten aanzien van de kosten voor de taken van het Natuurpact zichtbaar:

- De totale jaarlijkse kosten van provincies voor de uitvoering van Natuurpact-taken, inclusief de ontwikkelopgave, zijn toegenomen van € 507 miljoen in 2014 naar € 705 miljoen in 2023. Dit is een toename van ongeveer € 200 miljoen in de periode 2014-2023.
- Het grootste deel van deze toename kan verklaard worden door de stijging van de kosten voor 3. Beheer NNN en Natura 2000-beheer (+€ 59 miljoen) en 8. Faunafonds schade (+€ 48 miljoen).
- Ook de kosten voor 5. Agrarisch natuurbeheer (+€ 21 miljoen), 6. Soortenbescherming (+€ 39 miljoen) en 10. VTH-stelsel (+€ 12 miljoen) zijn toegenomen in de periode 2014-2023.
- De kosten voor 4. Natuurwaarden buiten NNN (+€ 0,2 miljoen), 9. Monitoring (+€ 3 miljoen) en 12. Invasieve exoten (+€ 6 miljoen) zijn toegenomen, al blijft de totale omvang van de kosten van deze taken relatief beperkt.
- Hetzelfde geldt voor de kosten voor 7. Watercondities, waarbij de kosten per jaar fluctueren. Dit komt ook omdat in veel provincies de hydrologische maatregelen onderdeel zijn van bredere taken, zoals de ontwikkelopgave.
- De gemaakte kosten voor 2. Ontwikkelopgave fluctueren per jaar, maar komen voor de meeste jaren uit op een bedrag tussen € 176 miljoen en € 215 miljoen. Alleen in de jaren 2015 (€ 120 miljoen) en 2021 (€ 137 miljoen) lagen de gemaakte kosten lager. In totaal bedragen de gemaakte kosten voor alle provincies ten aanzien van de ontwikkelopgave voor de periode 2014-2023 ongeveer € 1,8 miljard.
- NB: de kosten voor 2. Ontwikkelopgave liggen hoger dan in tabel 4. Dat komt omdat in de nadere uitsplitsing van Natuurpact-taken de kosten voor verwerving en inrichting (via aparte uitvraag door provincies aangeleverd) zijn samengevoegd met de kosten uit de oorspronkelijke uitvraag voor het onderdeel ‘functieverandering’.

4.2 Stand van zaken ontwikkelopgave

In de volgende paragrafen lichten we de stand van zaken van de ontwikkelopgave toe. Hierbij wordt eerst, op basis van een benadering van de normkosten, een inschatting gemaakt van de resterende kosten voor de ontwikkelopgave. Vervolgens wordt toegelicht welke financiële dekking hier tegenover staat aan de kant van de provincies en met welke structurele beheerkosten provincies te maken krijgen.

4.2.1 Inschatting resterende kosten ontwikkelopgave

In het Natuurpact is de gezamenlijke ambitie afgesproken dat provincies in de periode 2011-2027 in totaal 80.030 hectare nieuwe natuur ontwikkelen. Tot en met 2024 is van de totale inrichtingsambitie in totaal 49.679 hectare gerealiseerd. Dit betekent dat er nog een restantopgave is van 30.351 hectare.[33]

Voor de inrichting van nieuwe natuur zijn normkosten per hectare bekend. Op dit moment bedragen deze kosten naar verwachting gemiddeld € 40.000 per hectare.[34] Dit betekent dat, op basis van de meest actuele normkosten, de totale kosten voor inrichting van de restantopgave uitkomen op € 1,2 miljard. Het is hierbij goed om te realiseren dat dit een inschatting betreft op basis van de huidige prijzen. Vanwege de recente jaarlijkse ontwikkeling van de normkosten in relatie tot de restantopgave, is het niet reëel om te veronderstellen dat de hectares die nog ontwikkeld moeten worden voor de huidige normkosten kunnen worden gerealiseerd. De feitelijke kosten zullen naar alle waarschijnlijkheid hoger uitvallen, al is nu nog niet te voorspellen hoe hoog. Dit is mede afhankelijk van het tempo waarin de restantopgave wordt gerealiseerd.

Hetzelfde geldt voor de verwerving van gronden voor nieuwe natuur. Er is (tot en met 2024) 49.679 hectare gerealiseerd. Tegelijkertijd zijn 3.727 hectares ‘onder handen’ bij provincies, hectares die op korte termijn gerealiseerd worden. Wij hebben de aanname gedaan dat deze ‘onder handen’ hectares een goede indicatie geven van de hectares die reeds door provincies verworven zijn ten aanzien van de ontwikkelopgave. Er resteert nog een maximum van 26.624 hectare waarvoor mogelijk gronden wel verworven moeten worden.

33 IPO en LVVN (2025), Elfde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag, p.48-49

34 Dit normbedrag sluit aan bij het normbedrag dat door LVVN wordt gehanteerd (bijv. voor de MCEN). LVVN heeft het bedrag gebaseerd op een studie van de WUR uit 2023 (*Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact: Reflection and projection of progress towards nature targets: Lessons for the Third Reflexive Evaluation of the Nature Pact - Wageningen University & Research*) en gesprekken met verschillende provincies. In samenspraak met provincies is het bedrag van € 40.000 per hectare als uitgangspunt genomen.

In de praktijk zijn dit er zeer waarschijnlijk minder doordat een deel van de gronden bijvoorbeeld als ruilgrond al langer in bezit is, of doordat de functie van de grond wordt omgezet naar natuur, zonder dat de betreffende provincie eigenaar van die grond wordt.

Voor de verwerving van gronden zijn normkosten beschikbaar, op dit moment € 85.300 per hectare. [35] Na afwaardering van de waarde van de gronden resteert de natuurwaarde. In 2024 waren de normkosten € 22.500 per hectare.[36] Per saldo bedragen de kosten van de afwaardering voor provincies € 62.800 per hectare. Daarmee komen, op basis van de huidige normkosten, de maximum[37] totale kosten voor verwerving van de restantopgave uit op € 1,7 miljard. Ook hiervoor geldt dat het een inschatting betreft op basis van huidige prijzen, waarbij de verwachting is dat deze kosten de komende jaren verder zullen toenemen. De stijging wordt onder andere veroorzaakt door een verdere verwachte toename van de kosten voor het verwerven en inrichten van gronden, en omdat er voor het realiseren van de restant hectares mogelijk kostbaardere instrumenten moeten worden ingezet.

In tabel 6 zijn de gegevens uit de voorgaande passage samengevat. Op basis van de huidige normkosten worden de kosten voor het realiseren van het restant van de ontwikkelopgave ingeschat op ongeveer € 2,9 miljard.

Tabel 6. **Overzicht realisatie en restopgave ontwikkelopgave (hectares en kosten).**

	Ambitie (ha)	T/m 2024 (ha)	Restant (ha)	Norm-bedrag	Restant kosten
Inrichting[38]	80.030	49.679	30.351	€ 40.000	€ 1,2 miljard
Verwerving	80.030	53.406	26.624 (maximum)[39]	€ 62.800	€ 1,7 miljard (maximum)[40]
Totaal					**€ 2,9 miljard**

4.2.2 Bestemmingsreserves ontwikkelopgave

In de voorgaande passages zijn de structureel beschikbare middelen voor de uitvoering van de taken die onder het Natuurpact vallen gepresenteerd. In dezelfde periode hebben provincies ook middelen opzij gezet in bestemmingsreserves, specifiek voor het realiseren van de ontwikkelopgave.

Vanuit het IPO is geïnventariseerd hoe groot het bedrag is dat provincies hebben gereserveerd. Deze inventarisatie is deels gedaan op basis van openbare jaarverslagen van provincies, en deels op basis van nadere informatie vanuit provincies (bijvoorbeeld als reserves voor de ontwikkelopgave onderdeel zijn van grotere reserves op de balans van de provincie). Voor alle provincies samen bedroeg dit in totaal € 849 miljoen per 31 december 2023. Vanwege de aard van de middelen (reserves) gaat het hier om middelen die incidenteel (eenmalig) kunnen worden ingezet voor het bereiken van de doelstellingen. Het betreft hierbij de middelen die provincies op de genoemde peildatum beschikbaar hadden, naast de structurele middelen, voor het behalen van de ontwikkelopgave. Hierbij wordt de aanname gedaan dat de huidige middelen die provincies in bestemmingsreserves beschikbaar hebben ten minste even hoog zijn als de stand eind 2023.

4.2.3 Overige dekking ontwikkelopgave

Naast de zojuist toegelichte bestemmingsreserves kunnen de provincies een deel van de reguliere bijdrage uit het provinciefonds gebruiken als dekking voor de kosten van de ontwikkelopgave. In 2017 is er structureel € 100 miljoen toegevoegd. Als de aanname wordt gedaan dat deze middelen sinds 2017 evenredig zijn gegroeid met de omvang van het totale provinciefonds, was er in 2024 ongeveer € 149 miljoen beschikbaar. Uitgaande van de oorspronkelijke termijn voor afronding van de ontwikkelopgave in 2027 resteren daarmee nog drie jaarschijven. In totaal komt dit voor deze drie jaren neer op € 447 miljoen voor alle provincies samen (prijspeil 2024). Wanneer de termijn voor het realiseren van de ontwikkelopgave wordt verlengd neemt de (incidentele) dekking aan de kant van de provincies jaarlijks toe (met ongeveer € 149 miljoen per jaar). Net als voor de kosten geldt dat de dekking naar verwachting zal meegroeien op basis van het accres (gekoppeld aan de ontwikkeling van het bbp).

35 Kadaster (2024) *Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2024-4 - Kadaster.nl zakelijk*
36 Kadaster (2024) *Themabijlage - Ontwikkelingen op de Nederlandse agrarische grondmarkt 2012-2024*
37 Maximum omdat er dus mogelijk gronden al in bezit zijn (bijvoorbeeld door ruilgronden) of omdat ze via zelfrealisatie kunnen worden ingericht.
38 Elfde voortgangsrapportage Natuur (2024)
39 Maximum omdat het daadwerkelijke aantal te verwerven hectares vermoedelijk lager ligt doordat een deel al in bezit is van provincies of doordat de functie van gronden die in particuliere handen blijven verandert naar 'natuur'.
40 Maximum omdat dit afhankelijk is van het daadwerkelijk aandeel te verwerven gronden, zie voetnoot 39.

Voor de ontwikkelopgave is bij het bestuursakkoord tevens afgesproken dat provincies de beschikking krijgen over het gehele ILG oud bezit (18.643 hectare). Voor een deel van deze gronden, namelijk 4.000 hectare, is door provincies in totaal € 160 miljoen aan het Rijk betaald. De overige gronden, 14.643 hectare, zijn door het Rijk zonder vergoeding aan de provincies overgedragen.[41] Hoewel duidelijk is dat ook deze 14.643 hectare een bepaalde economische waarde vertegenwoordigen, is het niet eenvoudig om deze waarde te bepalen. Voor dit rapport doen we de aanname, met alle beperkingen van dien, dat deze 14.643 hectare een vergelijkbare waarde vertegenwoordigen als de hectares waarvoor door de provincies een vergoeding aan het Rijk is betaald. De indicatieve waarde van de 14.643 overgedragen hectare bedraagt daarmee ongeveer € 586 miljoen.

4.2.4 Structurele beheerkosten nieuw areaal

In de voorgaande paragrafen is een inschatting gemaakt van de incidentele kosten en beschikbare middelen voor het realiseren van de ontwikkelopgave. Op dit moment is het nog niet goed mogelijk om te bepalen wanneer de resterende hectares van de ontwikkelopgave gerealiseerd zullen worden. Wel is het mogelijk om een globale inschatting te geven van de structurele beheerkosten voor provincies van het toegenomen areaal als gevolg van de ontwikkelopgave.
In totaal wordt met de ontwikkelopgave 80.030 hectare natuur toegevoegd aan het bestaande areaal. Uitgaande van de meest actuele gemiddelde standaardkostprijs van € 542 per hectare komen de structurele beheerkosten voor het extra areaal als gevolg van de ontwikkelopgave uit op ongeveer € 43,4 miljoen per jaar.[42] De dekking voor deze kosten is onderdeel van de afspraken over uitbreiding van het provinciefonds in 2017, waarbij ongeveer € 100 miljoen structureel is toegevoegd voor de uitvoering van de taken met betrekking tot de ontwikkelopgave. Ter illustratie, als dit bedrag, vanaf het moment dat de middelen structureel zijn toegevoegd aan het provinciefonds, wordt vermenigvuldigd met de ontwikkeling van het provinciefonds als geheel gaat het voor het jaar 2024 om € 149 miljoen (zie ook voorgaande paragraaf).

4.2.5 Conclusies ontwikkelopgave

In tabel 7 zijn de uitkomsten uit de voorgaande analyse ten aanzien van de ontwikkelopgave samengevat. Op basis van de huidige normkosten bedragen de kosten voor het realiseren van het restant van de ontwikkelopgave € 2,9 miljard. Hier staat voor € 849 miljoen aan dekking in bestemmingsreserves tegenover. Aanvullend is er, op basis van de aannames uit de voorgaande analyse, in de periode 2025-2027 € 447 miljoen beschikbaar. Per saldo resteert een tekort van ongeveer € 1,6 miljard.

Tabel 7. **Kosten restant en beschikbare dekking ontwikkelopgave.**

Ontwikkelopgave	Bedrag (x € 1 miljoen)
Kosten restant opgave	€ 2.886
Bestemmingsreserves provincies	€ 849
Dekking provinciefonds (t/m 2027)	€ 447
Verschil	**€ 1.590**

De structurele beheerkosten voor het extra areaal van 80.030 hectare worden, op basis van de meest actuele gemiddelde normkosten, ingeschat op € 43,4 miljoen per jaar[43]. De hiervoor in het provinciefonds structureel beschikbaar gestelde middelen, in 2024 ingeschat op € 149 miljoen per jaar, zijn ruimschoots voldoende om deze aanvullende kosten te dekken.

41 Bestuursovereenkomst grond (13 september 2023)
42 Sira Consulting (2025). Managementsamenvatting Evaluatie SKP's, p.3.
43 Daarbij gaan we uit van het gemiddelde normbedrag voor de bladen uit het SKP-onderzoek. Het daadwerkelijke gemiddelde hangt af van de beheertypen op die gronden.

4.3 Hoe hebben de ontvangen middelen zich ontwikkeld?

In deze paragraaf wordt de ontwikkeling geschetst van de middelen die provincies hebben ontvangen als gevolg van de decentralisatie van de taken die onderdeel zijn van het Natuurpact. Omdat de middelen inmiddels onderdeel zijn van het provinciefonds gaat het hierbij nadrukkelijk om een reconstructie vanaf het moment dat de middelen zijn overgegaan in de algemene uitkering van het provinciefonds. Voor zover mogelijk wordt bij de ontwikkeling van de middelen onderscheid gemaakt tussen de middelen voor reguliere Natuurpact-taken en de ontwikkelopgave (80.000 hectare).

In 2014 zijn de middelen met betrekking tot de taken die horen bij het Natuurpact nog via een integratie-uitkering (IU) uitgekeerd aan provincies. In 2015 en 2016 werden de middelen via een decentralisatie-uitkering (DU) uitgekeerd, en vanaf 2017 zijn de middelen overgeheveld naar de algemene uitkering (AU) van het provinciefonds. Hierdoor is voor de jaren 2014-2016 exact te bepalen welke middelen voor het Natuurpact beschikbaar zijn gesteld aan provincies. Vanaf 2017 is het lastiger om dit exact te bepalen omdat de middelen vanaf dat moment niet meer 'geoormerkt' zijn. Middelen in de AU van het provinciefonds zijn vrij besteedbaar waardoor niet kan worden gesteld dat deze middelen daadwerkelijk bestemd zijn voor de taken die horen bij het Natuurpact. Wel kan worden getracht om een indicatie te geven van de middelen die provincies via de algemene uitkering van het provinciefonds vanaf 2017 voor de uitvoering van de Natuurpact-taken hebben ontvangen door de reeks door te trekken aan de hand van de accressen uit de verschillende circulaires die door het Rijk in de betreffende periode zijn gepubliceerd. Hierbij is de expliciete aanname gedaan dat de middelen voor het Natuurpact evenredig zijn gegroeid met de groei van het provinciefonds in de periode 2017-2023. Dit leidt tot het volgende totaalbeeld van middelen die door het Rijk aan provincies zijn uitgekeerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de autonome middelen op basis van het bestuursakkoord, taakmutaties en de ontwikkeling van de accressen.

In het bestuursakkoord is overeengekomen dat provincies jaarlijks € 105 miljoen per jaar ontvangen voor het uitvoeren van de taken die horen bij het Natuurpact. In aanvulling op deze middelen is door het Rijk nog eens structureel € 200 miljoen extra beschikbaar gesteld. In de jaren 2014 en 2015 was er € 100 miljoen extra beschikbaar, terwijl er in de jaren 2016 en 2017 € 300 miljoen extra beschikbaar is gesteld (daarmee vanaf 2024 gemiddeld € 200 miljoen per jaar). De helft van deze structurele extra middelen (€ 100 miljoen per jaar) was bestemd voor natuurbeheer, de andere helft (€ 100 miljoen per jaar) voor de ontwikkelopgave.[44]

In 2015 lag het bedrag op € 230 miljoen. Naast de oorspronkelijke € 105 miljoen uit het bestuursakkoord, en de € 100 miljoen extra, was er sprake van aanvullende middelen voor de decentralisatie van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) van € 34 miljoen. Hier stond een verrekening van € 9 miljoen voor agrarisch natuurbeheer tegenover. In 2016 zijn enkele toevoegingen gedaan: voor ANLb (€ 2,5 miljoen), kleine beheerders (€ 2,4 miljoen), PAS (€ 2,4 miljoen) en € 35.000 specifiek voor de provincie Zuid-Holland voor het bekostigen van pilots van boeren. Hier stond een uitname voor DLG-middelen van € 13,1 miljoen tegenover.

Vanaf 2021 is de beheervergoeding van provincies aan terreinbeherende organisaties (TBO's) verhoogd van 75% naar 84% van de standaardkostprijs. Provincies hebben in deze jaren incidenteel, via het programma Natuur, extra middelen ontvangen: respectievelijk € 18 miljoen in 2021, € 18,3 miljoen in 2022 en € 18,8 miljoen in 2023.

Specifiek voor de taak agrarisch natuurbeheer ontvangen provincies middelen vanuit de Europese Unie. Conform de afspraken in het Natuurpact zouden provincies 50% van de kosten van agrarisch natuurbeheer (voor de regelingen SAN, SNL-a en ANLb) nemen, en zou de EU de andere 50% van de kosten bijleggen. In tabel 9 is, op basis van cijfers van RVO, de feitelijke cofinanciering van de EU opgenomen voor de periode 2014-2023.

Tabel 8. **Ontwikkeling beschikbare middelen 2014-2023 natuurpacttaken rijk.**

Bedrag (x€1.000)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bestuursakkoord	€ 205.000	€ 205.000	€ 446.000	€ 453.600	€ 353.600	€ 370.700	€ 393.200	€ 429.300	€ 444.900	€ 476.500
Taakmutaties	€ 6.200	€ 25.200	-€ 5.800	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Accres	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 17.100	€ 22.500	€ 18.200	€ 15.300	€ 31.100	€ 37.500
Totaal	**€ 211.200**	**€ 230.200**	**€ 440.200**	**€ 453.600**	**€ 370.700**	**€ 393.200**	**€ 411.300**	**€ 444.600**	**€ 476.000**	**€ 514.000**

44 Kamerbrief Natuurpact 2013 SEZ – 18 september 2013.

In werkelijkheid bedroeg de cofinanciering vanuit de EU 67% in plaats van de hierboven genoemde 50%. In financiële zin is dit een 'meevaller' geweest voor provincies. Als het aandeel van cofinanciering van de EU in de toekomst omlaag gaat, bijvoorbeeld richting de oorspronkelijk afgesproken 50%, betekent dit dat een groter deel van de kosten door provincies moet worden gedragen.

Bij het bestuursakkoord is tevens becijferd dat er, om aan de internationale doelstellingen te kunnen voldoen, ongeveer € 65 miljoen per jaar aan provinciale middelen nodig zou zijn. De provincies hebben zichzelf toen verplicht om deze bijdrage te doen. Destijds is er geen concrete afspraak gemaakt over de toekomstige ontwikkeling van deze € 65 miljoen. Voor de analyse over de onderzochte periode is de aanname gedaan dat het bedrag vanaf 2017 jaarlijks toeneemt met de algemene ontwikkeling van het accres van het provinciefonds (op basis van de accressen uit de circulaires). In tabel 9 is de eigen bijdrage ook op deze manier gepresenteerd.

Aanvullend op de bedragen in de tabel is ten aanzien van de ontwikkelopgave de afspraak gemaakt dat provincies zich inspannen voor een extra bijdrage van 15% van de hiervoor beschikbaar gestelde middelen. Let op, het gaat hierbij nadrukkelijk om een extra bijdrage (15%) van derden.

In totaal zorgt dit ervoor dat de beschikbare middelen voor de uitvoering van de Natuurpact-taken hoger liggen dan alleen de middelen die vanuit het Rijk aan provincies zijn uitgekeerd. In tabel 9 is hiervan een overzicht gepresenteerd. In de periode 2014-2023 zijn de beschikbare middelen voor de uitvoering van de taken die onder het Natuurpact vallen toegenomen van € 317 miljoen in 2024, naar € 693 miljoen in 2023.

4.4 Waren taken en middelen in de periode 2014-2023 in balans?

In tabel 10 zijn voor de periode 2014-2023 de door provincies gemaakte kosten en beschikbare middelen voor Natuurpact-taken gepresenteerd. Ook is per jaar aangegeven wat het absolute en relatieve verschil is tussen beide. Uit de analyse komt naar voren dat provincies in de periode 2014-2023 over de hele linie gemiddeld (iets) meer uitgeven aan Natuurpact-taken dan dat zij jaarlijks aan beschikbare middelen hebben. Een belangrijke kanttekening is dat in de uitgaven en inkomsten ook de middelen voor de ontwikkelopgave ook meenemen. Voor deze ontwikkelopgave hadden provincies ultimo 2023 ook nog eens voor € 849 miljoen aan bestemmingsreserves gevormd. Het jaarlijkse verschil tussen die uitgaven en beschikbare middelen varieert wel fors, met in een enkel jaar iets minder uitgaven dan beschikbare middelen, en in de meeste jaren een extra uitgave van zo'n 10-20%.

Tabel 9. **Ontwikkeling totale beschikbare middelen 2014-2023 natuurpacttaken.**

Bedragen (x €1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rijksmiddelen	€ 211	€ 230	€ 440	€ 454	€ 371	€ 393	€ 411	€ 445	€ 476	€ 514
Cofinanciering EU (ANLb)	€ 26	€ 33	€ 28	€ 41	€ 44	€ 50	€ 61	€ 59	€ 42	€ 67
Eigen bijdrage provincies	€ 65	€ 65	€ 65	€ 66	€ 69	€ 73	€ 77	€ 79	€ 85	€ 92
Totaal	**€ 317**	**€ 343**	**€ 548**	**€ 576**	**€ 499**	**€ 533**	**€ 567**	**€ 602**	**€ 622**	**€ 693**

Tabel 10. **Samenvatting beschikbare middelen en uitgaven natuurpacttaken (incl. ontwikkelopgave) 2014-2023**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uitgaven op de Natuurpact-taken	€ 507	€ 422	€ 514	€ 556	€ 638	€ 611	€ 620	€ 630	€ 729	€ 705
Totaal beschikbare middelen	€ 317	€ 343	€ 548	€ 576	€ 499	€ 533	€ 567	€ 602	€ 622	€ 693
Verschil middelen – uitgaven (€)	€ -190	€ -79	€ 34	€ 20	€ -139	€ -78	€ -53	€ -28	€ -107	€ -12
Verschil middelen-uitgaven (%)	-60%	-23%	6%	3%	-28%	-15%	-9%	-5%	-17%	-2%

DEEL 2:

De verwachting naar de toekomst toe

HOOFDSTUK 5

Ontwikkelingen met in de komende jaren invloed op de Natuurpact-taken

In hoofdstuk 5 geven we het overzicht van de exogene en de beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van natuur.

Vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen

7. Welke ontwikkelingen in de wettelijke taken zijn te verwachten in het natuurdossier en wat zijn de verwachte financiële consequenties daarvan? Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de consequenties die keuzes aan rijkszijde hebben op de ontwikkeling van de structurele taken voor provincies. Zo kan het uitblijven van generieke stikstof-reducerende maatregelen of het wegvallen van het transitiefonds ertoe leiden dat er extra inzet op structurele kosten voor inrichting en beheer getroffen moet worden.

Als we kijken naar de Natuurpact-taken in de toekomst, zien we net als bij de ontwikkelingen tot nu toe dat er exogene ontwikkelingen van invloed zijn op de Natuurpact-taken én dat er beleidsmatige ontwikkelingen zijn. Gecategoriseerd tussen beleidsmatige en exogene ontwikkelingen en gerangschikt op basis van verwachte impact (van groot naar klein) [45] komen we tot de volgende ontwikkelingen:

Beleidsmatige ontwikkelingen:

- De implementatie en uitwerking van de eisen uit de Natuurherstelverordening (NHV)
- Groter areaal en intensivering agrarisch natuurbeheer
- Aanpak invasieve exoten
- Nieuw stelsel fauna- en jachtbeheer
- Ambitie Bossenstrategie
- Ontwikkelingen monitoring (Verbeterprogramma VHR-monitoring en EU-richtlijn inzake bodemmonitoring)
- Vernieuwde landelijke VHR-doelen

Exogene ontwikkelingen:

- Klimaatverandering, stikstof en het aanhouden van andere drukfactoren op natuur en biodiversiteit.
- Kostprijsverhoging natuurbeheer door onder andere klimaatverandering en stikstofbelasting (SKP-onderzoek).
- Stijging verwervings- en inrichtingskosten
- Vergoeden van schade aan landbouw door wilde dieren.

In de volgende tabellen geven we per ontwikkeling kwalitatief aan wat deze inhoudt, op welke taken deze effect hebben, en welke financiële gevolgen naar verwachting ontstaan. In het volgende hoofdstuk bekijken we per taak naar de verwachte effecten naar de toekomst toe.

45 De impact van ontwikkelingen laat zich nooit met zekerheid voorspellen. De inschatting van de impact is gebaseerd op de bestudeerde documenten en de expertsessies.

Tabel 11. **Beleidsmatige ontwikkelingen.**

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor Natuurpact-taken	Financiële gevolgen

Natuurherstelverordening (NHV)
De Europese Natuurherstelverordening (NHV) concretiseert bestaande Europese verplichtingen, maar voegt ook een aantal nieuwe verplichtingen toe. Wij baseren ons op de Impactassessment Verordening Natuurherstel[46] waarbij we alleen kijken naar natuur op land.
De grootste rol voor provincies lijkt weggelegd[47] in relatie tot de NHV-artikelen 4, 10, 11, 12 en 13.[48] Die artikelen kennen de volgende verplichtingen:
· Art. 4: Doelen en verplichtingen voor het herstel van beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten in terrestrische, kust- en zoetwaterecosystemen.
· Art. 10: Verplichting om de daling van het aantal bestuivers om te keren en een stijgende trend van bestuiverpopulaties te bewerkstelligen.
· Art. 11: Verplichting tot het verbeteren van landbouwecosystemen
· Art. 12 en 13: Verplichting tot het verbeteren van bosecosystemen en bijdrage leveren aan aanplanting van 3 miljard extra bomen.
 	
Zekerheid ontwikkeling: Zeker.
De NHV is aangenomen, het eerste (ontwerp) Nationaal Herstelplan moet 1 september 2026 worden ingediend. Daarmee is deze ontwikkeling zeker maar kent de nationale invulling van maatregelen en monitoring nog afwijkingen.
	· Ontwikkelopgave (2)
	· Natuurbeheer in natura 2000, NNN en buiten NNN, agrarisch natuurbeheer, (3, 4, 5)
	· Soortenbescherming (6)
	· Monitoring (9)
	· VTH-taken (10)
		De NHV-artikelen creëren diverse opgaven wat betreft de geldende doelen, te nemen maatregelen en in te richten monitoring ten opzichte van de situatie in 2024. Veel verplichtingen en inspanningen geven een invulling aan de VHR-doelstellingen:[49]
		
		Natuurdoelen
		· Volgens de impactanalyse gold: voor beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten in terrestrische ecosystemen[50] een beperkte opgave: sluiten grotendeels aan bij de (oude) NPLG-doelen, maar:
		  · De VHR-doelen zijn geconcretiseerd, onder andere door tijdspaden.
		  · Habitattypen en leefgebieden van soorten moeten ook buiten Natura 2000-gebieden hersteld worden.
		  · Het NPLG komt te vervallen. Het oordeel 'beperkte opgave' uit het impactassessment is daarmee niet houdbaar. We zouden nu spreken van een forse opgave.
		· Voor bestuiverpopulaties is er een grote opgave: de doelstellingen zijn nog niet gericht op het bereiken van een populatie op basis van een wetenschappelijk vastgesteld niveau.
		· Voor landbouwecosystemen gold in de impactassessment het oordeel beperkte opgave: de doelen sluiten grotendeels aan bij de (oude) NPLG-doelen, maar:
		  · Het NPLG is komen te vervallen. Dat heeft invloed op het oordeel in de impactassessment. We zouden nu spreken van een forse opgave.
		· Voor bosecosystemen geldt een beperkte opgave: de doelen sluiten grotendeels aan bij de Bossenstrategie[51].
		
		Verwachting: er komen aanvullende doelen buiten Natura 2000-gebieden én voor bestuiverpopulaties. Aanscherping van het tijdpad voor halen VHR-doelen binnen Natura 2000. Die doelen vallen mogelijk voor een groot deel op het bord van de provincies, afhankelijk van de door het kabinet te kiezen uitwerking van het natuurherstelplan.
			Oordeel Impactassessment NHV[52], aangepast naar aanleiding van het stoppen van het Transitiefonds landelijk gebied en natuur:
			· Voor beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten in terrestrische ecosystemen geldt een forse opgave: de financiering is versnipperd en onvoldoende dekkend. Bestaande budgetten dragen vaak indirect bij. Het transitiefonds is na het verschijnen van het impactassessment vervallen. Dat maakt de opgave groter.
			· Voor bestuiverpopulaties geldt een grote opgave: Er is landelijke financiering nodig, maar die ontbreekt nog.
			· Voor landbouwecosystemen geldt een forse opgave: alleen het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is langjarig geborgd. Het transitiefonds is weggevallen, maar er zijn MCEN-middelen voor ANB beschikbaar.
			· Voor bosecosystemen geldt een forse opgave: de financiering is nog niet langjarig geborgd.
			
			Mechanismen:
			· Concretisering doelen VHR in tijd à sterkere prioritering taak 8 (soortenbescherming binnen NNN)
			· Nieuwe doelen buiten Natura 2000-gebieden à intensivering taak 9 (soortenbescherming buiten NNN)
			· Nieuwe doelen bestuiverpopulaties à intensivering taak 5 (agrarisch natuurbeheer), taak 6 (soortenbescherming) en mogelijk taak 3 (natuurbeheer).
			· Nieuwe doelen bosecosystemen à extra druk op realisatie Bossenstrategie in taak 2 (ontwikkelopgave).
			· Natuurmaatregelen à aanvullende maatregelen taken 3, 4, 5, 6 (natuurbeheer, impuls natuur buiten NNN, soortenbescherming binnen en buiten NNN, agrarisch natuurbeheer.
			· Monitoringseisen à uitbreiding en intensivering taak 9 (taken op het gebied van monitoring).
			
			Relevante financieringsontwikkelingen om mee te nemen:
			· Het wegvallen van het NPLG en aantal belangrijke en nieuwe MCEN-pakketten vormen belangrijke afwegingen bij beschouwen financiële gevolgen.
			· Bossenstrategie-budget in spoor 1 programma natuur.

46 Berenschot en Arcadis (2024), Impactasssessment Verordening Natuurherstel. Sinds de Impactassessment is de NHV nog gewijzigd. Daarnaast bevatte het NPLG voor een aantal verplichtingen belangrijke maatregelen. Door het vervallen van het NPLG is de impact van een aantal verplichtingen forser dan in het impactassessment is opgenomen. We houden hier rekening mee in deze tabel.
47 Berenschot en Arcadis (2024), Impactasssessment Verordening Natuurherstel, p. 6.
48 De rol van provincies in artikel 7 betreft alleen het natuurbeleid in de private eigendommen van de uiterwaarden. We laten dit hier buiten beschouwing.
49 Berenschot en Arcadis (2024), Impactasssessment Verordening Natuurherstel, p. 14
50 We richten ons hier uitsluitend op natuur op land.
51 Afhankelijk van positionering Bossenstrategie zelf.
52 Berenschot en Arcadis (2024), Impactasssessment Verordening Natuurherstel. Deze ging uit van het Transitiefonds, waar relevant is het oordeel dan ook aangepast.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor Natuurpact-taken	Financiële gevolgen
		Natuurmaatregelen · Voor beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten in terrestrische ecosystemen geldt een grote opgave: de reeds aangekondigde maatregelen zijn onvoldoende dekkend, onvoldoende concreet en onvoldoende verplichtend. · Voor bestuiverpopulaties geldt een grote opgave: er zijn verstrekkendere maatregelen nodig. · Voor landbouwecosystemen geldt een grote opgave: aangekondigde maatregelen zijn onvoldoende dekkend, onvoldoende concreet en onvoldoende verplichtend. · Voor bosecosystemen geldt een beperkte opgave: De maatregelen zijn onvoldoende concreet en onvoldoende verplichtend. **Verwachting:** er zijn veel aanvullende maatregelen nodig. Deze komen voor het grootste deel op het bord van het Rijk en de provincies. **Monitoring** · Voor beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten in terrestrische ecosystemen geldt een forse opgave met aanvullende monitoring buiten Natura 2000-gebieden, een verbetering van het detailniveau en de frequentie van de huidige monitoring. · Voor bestuiverpopulaties geldt een grote opgave: de monitoringssystematiek moet nog ontwikkeld worden · Voor landbouwecosystemen geldt een beperkte opgave: Monitoringseisen worden verder ontwikkeld vanuit de EU en het NPLG. Het NPLG is echter komen te vervallen. Dat betekent dat er meer inzet op monitoring vereist is. · Voor bosecosystemen geldt een beperkte opgave: er is aanvullende monitoring bovenop de Nederlandse Bosinventarisatie nodig. **Verwachting:** provincies moeten monitoring waarschijnlijk verbeteren, met name de monitoring buiten Natura 2000 en de monitoring van bestuiverpopulaties, maar ook binnen Natura 2000. De inschatting van het PBL ten aanzien van het halen van de doelen met betrekking tot de VHR, KRW en NHV (tijdspad VHR): Natuurareaal groeit met 20-30%, areaal extensieve landbouw groeit met 200.000-650.000 ha.[53]	

53 PBL (2025). Landbouw- en natuurverkenning, p. 18.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor Natuurpact-taken	Financiële gevolgen
Groter areaal en intensivering agrarisch natuurbeheer In 2016 werd er circa 67.000 hectare via de ANLb beheerd. In 2023 was dit aantal gestegen naar circa 116.000. De ambitie is om dit uit te breiden naar 280.000 hectare.[54] Het Agrarisch Natuur Beheer (ANB) (waaronder het ANLb ook valt) wordt niet alleen uitgebreid, maar het aandeel 'zware' beheerpakketten zal groeien. **Zekerheid ontwikkeling:** met de inzet van de maatregelen uit de Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) en het gereserveerde structurele geld is de ontwikkeling **zeker**.	· Agrarisch natuurbeheer (5)	Het kabinet Schoof heeft een forse impuls gegeven aan agrarisch natuurbeheer. De ambitie is om het aantal hectares waarvoor ANLb-beheerpakketten worden ingezet uit te breiden naar circa 280.000 hectare in 2032. Daarnaast zullen er relatief meer 'zware' pakketten ingezet worden.	· ANLb wordt bekostigd uit GLB- en rijksgelden, en eventueel aangevuld door provincies. Dat is niet verplicht. à Dit leidt alleen tot een toename van kosten voor agrarisch natuurbeheer als daar ook financiering tegenover staat (taak 5). · Zowel meer (het aantal pakketten) als de zwaarte van een pakket (de hoeveel vergoeding die er tegenover staat) bepalen de kosten voor provincies. **Financiële context** · Er is €475 miljoen structureel gereserveerd per 2026.[55] De eerste € 200 miljoen gaan naar versterking van het Agrarisch Natuurbeheer. [56]

54 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/29/kabinet-stevige-impuls-voor-agrarisch-natuurbeheer
55 Kamerstukken 33 576, nr. 402; Vervolgpakket Nederland van het Slot
56 Kamerstukken 36600-XIV-87, Extra budget voor uitbreiding Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer in 2026 en budget voor extensivering veehouderij.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor Natuurpact-taken	Financiële gevolgen

Invasieve exoten
• Het aantal exoten en de financiële schade van exoten nemen toe.[57]
• Provincies zijn sinds 2018, na inwerkingtreding van de Exotenverordening, verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen voor preventie en beheersing van invasieve exoten. Voor sommige exoten staat het ministerie van LVVN aan de lat.[58]
• Er is een landelijk aanvalsplan invasieve exoten opgesteld.[59]
 	
Zekerheid ontwikkeling:
de ontwikkeling is **gematigd zeker.**
Het plan ligt er sinds december 2025. De precieze impact van het nieuwe plan is nog niet goed te duiden.
	• Invasieve exoten (12)	• Provincies geven aan 'dat provincies [op dit moment] eigenlijk alleen toekomen aan het passief toekennen van middelen voor bestrijding en geen actieve sturende rol op zich kunnen nemen.'[60]
		• Hoewel het nieuwe aanvalsplan[61] de verantwoordelijkheids-verdeling nauwelijks verandert, wordt de invulling van de taak wel verder ingevuld. De inzet tegen invasieve exoten van Rijk en provincies moet geïntensiveerd worden. Voor provincies betekent dat dat zij een actief sturende rol op zich moeten nemen.
			• Zowel het ministerie als de provincies erkenden dat goede financiering van invasieve exoten ontbrak.62 Het nieuwe aanvalsplan brengt ook in kaart welke kosten de nieuwe aanpak met zich meebrengt.
			• Het gaat hier met name om:
			  • het nemen van extra beheersingsmaatregelen
			  • het versterken van monitoring
			  • plannen opstellen.
			
			Financiële context
			• Provincies hebben in 2024 een ambitiedocument opgesteld.[63] Daarin schatten zij globaal € 124 miljoen voor de komende vier jaar nodig te hebben voor het nemen van maatregelen en nog eens circa € 20 miljoen voor personeel, gebiedsplannen en monitoring.[64]
			• Provincies gingen ervan uit dat zij enkele tonnen per jaar kwijt waren aan exoten.65 Provincies hebben tussen 2018 en 2023 circa € 40 miljoen uitgegeven aan preventie- en beheersmaatregelen voor invasieve exoten vanuit het Natuurpact en het Programma Natuur. Bij de Voorjaarsnota 2025 zijn middelen vrijgemaakt voor de aanpak van invasieve exoten. Het gaat om € 9,2 miljoen incidenteel voor de jaren 2025 en 2026.[66]
			• Het landelijke aanvalsplan bevat een paragraaf met de financieringsopgave. Voor de komende vier jaar wordt in dit aanvalsplan € 8 miljoen (indicatie) begroot voor de inzet van LVVN op preventie en overige landelijke taken. Bij de Voorjaarsbesluitvorming van 2025 is een totaalbedrag van € 9,2 miljoen beschikbaar gesteld op de LVVN-begroting voor 2025 en 2026.[67]

57 www.clo.nl/indicatoren/nl162202-exoten-in-nederland-1900-2020
58 Kamerstukken 26 407, nr. 162. Landelijk aanvalsplan invasieve exoten.
59 Ibidem.
60 IPO (2024). Interprovinciaal Ambitiedocument Invasieve Uitheemse Exoten. P. 15
61 Kamerstukken 26 407, nr. 162. Landelijk aanvalsplan invasieve exoten.
62 LVVN (2024). Contouren van een landelijk aanvalsplan invasieve exoten. P.2.
63 IPO (2024). Interprovinciaal Ambitiedocument Invasieve Uitheemse Exoten.
64 IPO (2024). Interprovinciaal Ambitiedocument Invasieve Uitheemse Exoten. P. 20.
65 IPO (2024). Interprovinciaal Ambitiedocument Invasieve Uitheemse Exoten. P. 15
66 Antwoord op vragen van het lid Pierik (BBB) over de Technische Briefing over de Contouren landelijk aanvalsplan invasieve exoten, kenmerk: 2025Z07486.
67 Kamerstukken 26 407, nr. 162. Landelijk aanvalsplan invasieve exoten, p. 14.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor Natuurpact-taken	Financiële gevolgen
Nieuwe stelsel jacht- en faunabeheer De staatssecretaris van LVVN werkt aan een nieuw stelsel voor jacht- en faunabeheer. **Zekerheid ontwikkeling: onzeker**, het is zeker dat er een nieuw stelsel voor jacht- en faunabeheer komt, het is onzeker wat dit gaat veranderen.	Taak 6 Soortenbescherming, taak 8 faunaschade (Faunafonds), taak 10 VTH-taken.	Het wijzigen van het stelsel heeft impact op faunabeheer, de schadebestrijding en -vergoeding in het kader van faunaschade (voorheen Faunafonds). Het is nog niet te zeggen welke richting de wijziging krijgt.	· Het nieuwe stelsel is nog onvoldoende concreet om een oordeel te vellen over de financiële impact op de opgave voor provincies. Wanneer het stelsel meer verantwoordelijkheid bij grondeigenaar en jager legt. Dit leidt tot verlaging de kosten van taak 8.
Ambitie Bossenstrategie[68] De ambitie in de Bossenstrategie is om in 2030 10% meer bos te realiseren. Dat is een toename van circa 37.000 hectare. Rijk en provincies hebben zich verbonden aan een toename van circa 18.000 hectare (waarvan 15.000 binnen NNN). Verkend wordt of en hoe de overige 19.000 kan worden aangevuld. **Zekerheid ontwikkeling: gematigd zeker**, de Bossenstrategie is een ambitie waarvan circa de helft is geborgd. Door de Natuurherstelverordening komt er meer druk op realisatie van de Bossenstrategie.	· Ontwikkelopgave (2) · Natuurbeheer binnen en buiten NNN, natura 2000 (3, 4)	· Rijk en provincies hebben zich verbonden aan een toename van circa 18.000 hectare. Verkend wordt of en hoe de overige 19.000 kan worden aangevuld. · 15.000 hectare past binnen het NNN, de volledige uitvoering van de Bossenstrategie vereist een aanvullende ontwikkelopgave voor provincies. · Dit leidt ook tot een toename van het te beheren areaal bos. Boshabitattypen kennen relatief lage beheerkosten.	· Áls de ontwikkelopgave wordt uitgebreid leidt dit tot hogere kosten voor taak 2. · Als de uitgebreide ontwikkelopgave is gerealiseerd leidt dit tot aanvullende beheerkosten (taak 3). **Financiële context** · In de Bossenstrategie zelf zijn geen middelen voorzien. · In het Uitvoeringsprogramma Natuur wordt over de Bossenstrategie opgemerkt dat: 'Waar maatregelen uit de Bossenstrategie in lijn liggen met de opgave van het programma kunnen ze onder het programma worden uitgewerkt. Keuzes hiervoor worden in het gebiedsproces gemaakt.'[69]

68 De Bossenstrategie komt voort uit het in 2019 gesloten Klimaatakkoord, en heeft dus een link met de exogene ontwikkeling klimaatverandering.
69 Uitvoeringsprogramma Natuur, p. 6.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor Natuurpact-taken	Financiële gevolgen
Ontwikkelingen monitoring • In 2023 is het ***Verbeterprogramma VHR-monitoring*** van start gegaan (looptijd 2023-2030). Het doel van het programma is uitvoerigere en meer uniforme monitoring. Naast het opstellen van beoordelingskaders en een uniforme systematiek, bevat het verbeterprogramma ook uitbreiding van daadwerkelijke monitoring. • De Natuurherstelverordening stelt ook extra eisen aan monitoring die deels met het verbeterprogramma ondervangen kunnen worden. Deels is extra inzet nodig. Mogelijk biedt Basiskwaliteit Natuur hier handvatten voor. • ***EU-richtlijn inzake bodemmonitoring en -veerkracht***[70] Nederland heeft drie jaar de tijd om zijn nationale wetgeving aan te passen. Met de EU-richtlijn worden nieuwe regels over bodemmonitoring van kracht én wordt er gewerkt aan gezondere bodems. **Zekerheid ontwikkelingen:** het verbeterprogramma is al gestart en de inwerkingtreden van de EU-richtlijn is een formaliteit (die niet onzeker meer is). Daarmee stellen we dat beide ontwikkelingen **zeker** zijn. De wijze van implementatie kan nog wel van invloed zijn op de verdeling van taken met betrekking tot monitoring.	• Monitoring (9)	• Het verbeterprogramma VHR-monitoring leidt tot meer benodigde inzet van provincies binnen taak 12 (monitoring). Zij zullen meer moeten meten en monitoren dan op dit moment wordt verwacht. • De nieuwe EU-richtlijn, wanneer van kracht, zal ook in relatie tot natuurtaken extra monitoring vergen. Mogelijk leidt dit ook tot verzwaring van andere taken, maar het is op dit moment nog te onzeker in hoeverre dat het Natuurpact raakt.	• Dit leidt tot hogere kosten voor onder meer provincies. • De ontwikkelingen leiden tot aanvullende eisen voor monitoring door provincies. De kosten voor taak 99 (monitoring) nemen hierdoor toe. **Financiële context** • Er is gedeeltelijke financiering voor het verbeterprogramma VHR-monitoring er is nog geen financiering voor de inzet vanuit de bodemrichtlijn.

70 *www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2025/09/29/council-adopts-new-rules-for-healthier-and-more-resilient-european-soils/*.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor Natuurpact-taken	Financiële gevolgen
Vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000-gebieden In het nieuwste document over de landelijke doelen voor de Natura 2000-gebieden zijn 'de kwalitatieve landelijke doelen uit de vorige doelendocumenten geconcretiseerd en waar nodig ook geactualiseerd. De doelen die al geconcretiseerd waren, zijn waar nodig geactualiseerd.' Het gaat hierbij dus om de doelen op landelijk niveau, niet op provinciaal of gebiedsniveau. **Zekerheid ontwikkeling: zeker** de nieuwe doelen zijn geactualiseerd	• Beheer Natura 2000-gebieden (3, 7)	'Hoewel het bereiken van een landelijk gunstige staat van instandhouding een internationale verplichting is, was het voorheen niet altijd duidelijk wat het minimale niveau hiervoor concreet inhoudt. De vernieuwde landelijke doelen geven die duidelijkheid zoveel mogelijk wel.' [71] Deze actualisatie heeft in zijn geheel bezien niet geleid tot een verzwaring van de doelen. Daarnaast gaat dit om de doelen op landelijk niveau, niet op provinciaal niveau.	Het beeld is dat de actualisatie niet tot noemenswaardige verzwaring of aanscherping van de taken 3 en 7 (beheer van Natura 2000-gebieden), heeft geleid. Daarom gaan we niet uit van financiële gevolgen door deze ontwikkeling.

71 Ministerie van LVVN (2025), Vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten.

Tabel 12. **Exogene ontwikkelingen**

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor natuurtaken	Gevolgen voor financiële impact
Klimaatverandering 'Van belang voor de natuur in Nederland zijn vooral de gemiddelde temperatuurstijging, periodes met extreme droogte en natheid, zeespiegelstijging en verzilting. Klimaatverandering vormt een extra drukfactor voor de natuur in Nederland, en versterkt de al bestaande drukfactoren als verzuring, vermesting en versnippering.'[72] **Zekerheid ontwikkeling: zeker**, maar of de mondiale opwarming het pad richting de 2 graden of meer richting de 5 graden opwarming in 2100 zal gaan volgen, is nu nog onzeker. Een opwarming van 5 graden in 2100 is denkbaar als het mondiale emissiebeleid tegenvalt of het klimaatsysteem gevoeliger is voor bepaalde ontwikkelingen dan nu gedacht.'[73]	• Natuurbeheer in Natura 2000, NNN en buiten NNN (3, 4) • Soortenbescherming binnen en buiten NNN (6) • Watercondities binnen Natura 2000 (7).	• Ongeveer 60 tot 70 % van de inheemse plantensoorten is gevoelig voor klimaatverandering.[74] Hierdoor zullen extra beheerinspanningen nodig zijn. • De temperatuurstijging vormt op korte termijn voor 12,6% van VHR-doelen een risico, op lange termijn voor 46,3%, • Toename droogte vormt op korte termijn voor 10,6% van VHR-doelen een risico, op lange termijn voor 63,9%.[75] • Toename extreme natheid op korte termijn voor 1,6% van de VHR-doelen, op lange termijn 10,6% maar ook kans voor 3,6% van de VHR-doelen.[76] • Verder zorgt klimaatverandering ervoor dat circa 60% van de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen moeilijker zijn te realiseren. [77] • Droogte vormt een grote zorg (grootste negatieve impact), met name op hoge zandgronden en kleine wateren door vochttekort in de natuur. • Temperatuurstijging verschuift verspreidingsarealen van planten- en diersoorten: warmteminnende soorten nemen toe, koudeminnende soorten nemen af. Ook de waterkwaliteit kan, bijvoorbeeld door algengroei, afnemen. Dit heeft een negatief effect op natuurgebieden. • De gevolgen van zeespiegelstijging zijn nu beperkt, maar zullen een grotere rol gaan spelen. • Verzilting heeft nauwelijks effect. • Nattere periodes hebben voornamelijk een positief effect. • De kans op natuurbranden neemt toe, maar wordt (nog) als beperkt ingeschat.[78]	• Een toename van droogte en extreme natheid leidt tot toename kosten voor maatregelen hydrologische condities Natura 2000 (taak 7). • Temperatuurstijging leidt tot aanvullend kosten om planten- en diersoorten te beheren/ behouden die lijden onder temperatuurstijging (taak 3, 4 en 6).

72 PBL (2024). Klimaatrisico's in Nederland. P. 54-55.
73 PBL (2024) Verkenning van de lange termijn externe invloeden op landbouw en natuur in Nederland. P. 6.
74 PBL (2024) Verkenning van de lange termijn externe invloeden op landbouw en natuur in Nederland. P. 6.
75 WUR (2024) Risico's en kansen van klimaatverandering voor de Nederlandse natuur, p. 34
76 WUR (2024) Risico's en kansen van klimaatverandering voor de Nederlandse natuur, p. 37
77 PBL (2024) Verkenning van de lange termijn externe invloeden op landbouw en natuur in Nederland. P. 6. En PBL (2024). Klimaatrisico's in Nederland.
78 PBL (2024). Klimaatrisico's in Nederland. P. 30. Overigens wordt hier wel budget voor vrijgemaakt (70 miljoen voor de periode 2024-2029, daarvan is 18 miljoen voor provincies bestemd).

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor natuurtaken	Gevolgen voor financiële impact

Standaardkostprijs SNL[79]
'De actualisatie van de kostprijzen laten een stijging zien (...) van 48% voor alle SKP-bladen. Dit zijn de totale kosten voor 537.901 hectare SNL-gronden. Dit betekent dat de gemiddelde kostprijs voor beheer per hectare is gestegen van € 370 naar € 541.' [80]
 	
Dit komt door:
· Actualisatie activiteiten (32,4%):
  · Wijziging (vaker of intensiever) van beheerfrequenties als gevolg van hogere stikstofdepositie en klimaatverandering.
  · Toevoegen activiteit 'werkbegeleiding'.
  · Toevoegen activiteit 'ecologisch voorlopen' voorvloeiend uit de Gedragscode Soortenbescherming Natuurbeheer.
· Actualisatie pachtopbrengsten in relatie tot beheerkosten (1,1%).
· Actualisatie kosten personeel, materieel en materiaal (13,7%).
· Kostendaling door nieuwe berekening van indirecte kosten (-1,1%).
 	
Een aantal regelingen kunnen provincies zelf openstellen (varen, schaapskuddes, voorzieningen etc.)
 	
Zekerheid ontwikkeling: de SKP-evaluatie is vastgesteld, daarmee is de ontwikkeling **zeker**. Besluitvorming over de SKP-evaluatie moet nog plaatsvinden. De financiële gevolgen zijn dus nog onzeker.
	· Beheer van natuur in Natura 2000, NNN, buiten NNN (3, 4)	· SKP-onderzoek heeft geen effect op de invulling, omvang of intensiteit van natuurtaken (wel vice versa, zoals omschreven in kolom 1).	**Mechanismen:**
			· Een kostenstijging van het beheer (inclusief effecten van stikstofdepositie en klimaatverandering) leidt tot een verhoging van de kosten van taak 3 (natuurbeheer binnen Natura 2000 en NNN).
			· Dit effect treedt ook op in combinatie met de ontwikkelopgave (meer areaal beheren zorgt ervoor dat de totale kosten stijgen. De gemiddelde kosten zijn afhankelijk van natuurbeheertypen) en de nieuwe NHV-doelen (natuurbeheer buiten NNN).
			
			Aanvullende context
			· Provincies financierden in eerste instantie 75%. In 2021 is dit via het (Uitvoerings)programma Natuur verhoogd naar 84%. Het Programma Natuur loopt tot 2030. Financiering voor een SKP van 84% na 2030 is nog niet geregeld.[81]
			· Volgens het SKP-onderzoek stegen de totale uitgaven voor alle SKP-bladen van € 204.517.720,- in 2025 (voor evaluatie) naar € 303.119.194,- in 2025 (na evaluatie) [82]

79 De aanpassing van de hoogte van de standaardkostprijs zien wij voornamelijk als het corrigeren voor exogene factoren. Dit staat los van de keuze van het percentage van 75/84% vergoeding voor beheerkosten.
80 Sira Consulting (2025). Managementsamenvatting Evaluatie SKP's, p.3.
81 Uitvoeringsprogramma Natuur, p. 8.
82 Sira Consulting (2025). Managementsamenvatting Evaluatie SKP's, p.3.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor natuurtaken	Gevolgen voor financiële impact
Verwervings- en inrichtingskosten De kosten voor verwerving en inrichting van hectares natuur zijn de afgelopen jaren toegenomen en zullen naar verwachting in de toekomst verder oplopen.[83] · De normkosten voor verwerving lagen in 2013 op € 64.400,- per hectare. In 2023 was dit met € 6.900,- gestegen naar € 71.300,- en voor 2025 wordt € 85.300,- voor verwerving gehanteerd · De normkosten voor inrichting lagen in 2013 op € 13.000 per hectare. In 2023 was dit met € 6.400,- gestegen naar € 19.400. en in 2025 wordt € 40.000 voor inrichting gehanteerd. Naar de toekomst zijn factoren die hier mogelijk aan blijven bijdragen: · De druk op de ruimte vanuit verschillende ambities naast natuur (ruimte voor defensie, woningbouw, extensivering landbouw, etc.). · Uitkoopregeling in de agrarische sector in combinatie met aantrekkelijk belastingvoordelen voor investering in grond. **Zekerheid ontwikkeling:** de kostenstijging zijn **zeker** tot en met 2023. Het is niet zeker of de kostenstijging blijft doorzetten, maar het is de verwachting dat dat op de korte termijn blijft gebeuren.	Ontwikkelopgave (2)	Aan de ontwikkelopgave zelf verandert niets door deze ontwikkeling.	De toename van de grondprijzen en inrichtingskosten leidt tot hogere kosten voor taak 2 (de ontwikkelopgave). Hoe langer de taak niet gerealiseerd wordt, hoe duurder het wordt, uitgaande van doorzetten prijsstijgingen (agrarische) grond. **Inzicht uit PBL:**[84] Als de verwervings- en inrichtingskosten volgens de trend blijven stijgen loopt het tekort voor de opgave in het Natuurpact om 80.000 hectare natuur in te richten op tot ruim € 850 miljoen (peildatum 2023).
Gevolgen drukfactoren op natuur Uit de getoetste natuurdoelanalyses en adviezen blijkt dat de natuur in de meeste gebieden is verslechterd of (verder) dreigt te verslechteren, of dat dit niet valt uit te sluiten.[85] De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn: · te hoge stikstofbelasting · een slechte hydrologische situatie. De Ecologische Autoriteit concludeert dat er niet voldoende maatregelen zijn genomen om deze drukfactoren aan te pakken en dat deze in sommige gevallen zelfs zijn verslechterd.	· Natuurbeheer in Natura 2000, NNN en buiten NNN (3, 4) · Soortenbescherming binnen en buiten NNN (6) · Watercondities binnen Natura 2000 (7).	· Door de voortdurende te hoge stikstofdepositie zijn extra beheermaatregelen nodig (zie ook SKP-evaluatie). · Door de combinatie van een slechte hydrologische situatie en te hoge stikstofdepositie blijven soorten onder druk staan, waardoor de Natuurpact-taken hierover belangrijker worden. · De slechte hydrologische condities kunnen gedeeltelijk worden opgelost door het aanpassen van watercondities binnen Natura 2000. · Hoe langer de problematiek aanhoudt, hoe groter de schade voor natuurgebieden.	· Voortdurende stikstofproblematiek leidt tot intensiever beheer en meer herstelmaatregelen voor taak 3, 4. · Voortdurende problematiek stikstof én soortenbescherming leidt tot meer investering voor taak 6 en 7

83 PBL (2023), Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het Natuurpact, p.21.
84 PBL (2023), Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het Natuurpact, p.21.
85 Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan. P. 8.

Ontwikkeling	Welke taak?	Gevolgen voor natuurtaken	Gevolgen voor financiële impact
Schade aan landbouw door wilde dieren · Het aantal aanvragen voor vergoeding door schade door dieren is toegenomen. Dit komt door een toename van de dieren die schade veroorzaken, de vervallen onderbouwing voor de landelijke vrijstellingen en de toenemende gewasprijzen. · Het aantal wolven in Nederland neemt naar verwachting toe.[86] · De beschermde status van de wolf is op Europees niveau verlaagd.[87] Hoewel populatiebeheer nu sneller is toegestaan, blijft de wolf vooral nog beschermd. **Zekerheid ontwikkeling: gematigd zeker.** Het aantal wolven is toegenomen en neemt naar verwachting verder toe. Welke effecten het bepalen van de gunstige staat van instandhouding en het verlagen van de beschermde status hebben is nog niet bekend.	· Soortenbescherming (6) · Faunafonds (8)	· Meer schade leidt tot meer aanvragen voor taak 11. · Een toename van het aantal wolven leidt onder meer tot meer inzet van preventieve maatregelen voor agrariërs (bijvoorbeeld ter bescherming van vee) en schadevergoeding (taak 11). · Het ministerie van LVVN en de provincies hebben afspraken gemaakt en acties uitgezet over de wolf in de Landelijke Aanpak Wolven (LAW). · De wolf moet als soort ook beschermd worden, op Europees niveau wordt bepaald wanneer de gunstige staat van instandhouding is bereikt en welke bijdrage Nederland daaraan moet leveren. Tot die tijd moeten provincies actie blijven ondernemen om de wolf te beschermen.	· In het huidige stelsel worden de kosten voor faunaschade voor provincies ieder jaar hoger. De verwachting van provincies is, op basis van de huidige ramingen, dat de kosten voor faunaschade verder zullen toenemen. Dit leidt tot een toename van de kosten binnen taak 8 · Meer wolven leidt tot een verhoging van de kosten voor het Faunafonds (taak 8) · Landelijk actieplan wolf leidt tot (beperkte) verhoging van de kosten van het Faunafonds (taak 8). Het is onduidelijk hoeveel. · De huidige status van soortenbescherming blijft gelijk (taak 6). **Financiële context** · De uitgekeerde schadevergoeding als gevolg van schade veroorzaakt door de wolf lag in 2024 op bijna € 0,9 miljoen over alle provincies. In 2023 lag dit bedrag nog op circa € 0,4 miljoen. · De precieze financiële gevolgen van het LAW op de ontwikkeling van de kosten voor schade zijn nog niet inzichtelijk.
Toegenomen recreatiedruk Tussen 2017 en 2021 zijn natuurgebieden meer bezocht: meer Nederlanders gaven aan regelmatig tot zeer vaak natuurgebieden te bezoeken (van 59% naar 64%)'[88]. Ook de langere termijn laat die stijging zien. De corona-jaren waren daarin uitzonderlijk, maar ook daarna bleef het aantal recreanten hoog. Dit zorgt voor extra recreatiedruk.[89] Het is onduidelijk of die stijging in de toekomst doorzet. Door bevolkingsgroei en woningbouw is het aannemelijk dat de recreatiedruk in de toekomst nog verder zal toenemen. **Zekerheid ontwikkeling: gematigd zeker**, de toename in de afgelopen jaren staat vast, of die groei doorzet is onduidelijk.	· Natuurbeheer in Natura 2000, NNN en buiten NNN (3,4), VTH (10)	· Toename van de recreatiedruk heeft gevolgen voor de staat van de natuur en daarmee voor benodigd natuurbeheer, het is niet duidelijk hoe veel zwaarder deze inzet nodig is. · De toename van de recreatiedruk heeft ook gevolgen voor de benodigde inzet op toezicht en handhaving.	**Mechanismen:** · Recreatie kan leiden tot meer druk op de natuur, waardoor er meer inzet op natuurbeheer nodig is · Recreatie leidt tot meer benodigde inzet op toezicht en handhaving. · Dit wordt (gedeeltelijk) ook meegenomen in het SKP-onderzoek voor beheerkosten.

86 Dekker, J., Van den Brink, B., Boerema, L. (2024). Populatieontwikkeling ne verspreiding van de wolf in Nederland.
87 www.bij12.nl/onderwerp/wolf/beleid-en-organisatie/bescherming-en-wet-en-regelgeving/.
88 www.clo.nl/indicatoren/nl125808-recreatie-in-groenblauwe-gebieden-2006-2021
89 Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan. P. 11

HOOFDSTUK 6

De verwachte financiële ontwikkelingen in de toekomst

In dit hoofdstuk beschrijven we per Natuurpact-taak de ontwikkeling die we naar de toekomst toe verwachten. Daarbij gaan we waar dat passend is uit van de trend van de uitgaven over de afgelopen periode en geven we een kwalitatieve duiding naar de toekomst toe.

Vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

6. Hoe hebben de middelen in het provinciefonds zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de verwachte ontwikkeling (op basis van het bbp) de komende jaren? [2e deel van de vraag]
7. Welke ontwikkelingen in de wettelijke taken zijn te verwachten in het natuurdossier en wat zijn de verwachte financiële consequenties daarvan? Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de consequenties die keuzes aan rijkszijde hebben op de ontwikkeling van de structurele taken voor provincies. Zo kan het uitblijven van generieke stikstofreducerende maatregelen of het wegvallen van het transitiefonds ertoe leiden dat extra inzet op structurele kosten voor inrichting en beheer getroffen moeten worden.
8. Hoe raken de ontwikkelingen de structurele kosten/ uitgaven bij het thema natuur?

6.1 Ontwikkelingen en verwachtingen per taak

Per taak is een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de kosten die onder het Natuurpact vallen voor de periode 2024-2030. In deze analyse wordt gebruikgemaakt van de analyse van de feitelijke kosten die provincies in de periode 2014-2023 hebben gemaakt. Daarbij is de hoogte van de kosten voor de betreffende kosten in het jaar 2023 als uitgangspunt gehanteerd. Vervolgens is de gemiddelde groeivoet berekend op basis van deze gerealiseerde kosten over de periode 2014-2023. Het gepresenteerde percentage geeft daarmee de jaarlijkse verandering van de kosten over deze periode weer. In dit onderzoek doen we de aanname dat dit een goede indicatie geeft voor de verwachte groei over de periode 2024-2030. Tegelijkertijd zijn er ook ontwikkelingen in kaart gebracht (zie hoofdstuk 5) die van invloed zijn op de taken. Die ontwikkelingen brengen we hier op hoofdlijnen samen met de Natuurpact-taken, en bepalen vervolgens of de aanname dat de gemiddelde groeivoet ook een goede indicatie is voor de komende jaren, of dat deze naar boven of beneden bijgesteld moet worden. In de volgende paragrafen doen we dat per taak. We sluiten af met het totaaloverzicht.

Taak 1. Provincies zijn verantwoordelijk voor de planologische begrenzing van NNN en effectieve bescherming van natuur waarvan realisatie voor NNN voorzien is.

Omdat deze taak onderdeel is van de reguliere taak om een Natuurbeheerplan vast te stellen, zijn er geen specifieke gegevens voor deze taak opgevraagd. Die kosten zijn marginaal en vallen onder de formatiekosten.

- Geen ontwikkelingen voorzien nu, mogelijk volgen die uit het nog op- en vast te stellen Natuurplan.

Taak 2. Provincies hebben een opgave om minimaal 80.000 extra hectare natuur in te richten in 2027. Ten behoeve daarvan verwerven zij nieuwe natuur.

In hoofdstuk 4 zijn we uitgebreid ingegaan op de ontwikkelopgave. Op basis van de huidige normkosten bedragen de kosten voor het realiseren van het restant van de ontwikkelopgave € 2,9 miljard. Hier staat voor € 849 miljoen aan dekking in bestemmingsreserves tegenover. Aanvullend is er in de periode 2025-2027 € 447 miljoen beschikbaar. Per saldo resteert een tekort van ongeveer € 1,6 miljard. Als we de bedragen over de periode 20213-2023 doortrekken tot en met 2030 loopt dat tekort uiteraard terug, er wordt dan voor een langere periode € 201 miljoen per jaar incidenteel overgemaakt, zoals tabel 13 weergeeft.

De huidige ontwikkelopgave NNN kunnen we concreet in beeld brengen. Tegelijkertijd ontstaan er mogelijk nieuwe ontwikkelopgaves. PBL-onderzoekers berekenen dat er voor het volledig halen van de KRW-, VHR- en klimaatdoelen meer nodig is dan de huidig geplande natuurarealen. Zij gaan uit van zo'n 100.000-150.000 benodigde extra hectare aan natuur.[90] Dit zou leiden tot een nieuwe ontwikkelopgave, die niet op basis van de huidige afspraken te becijferen is.

Van een kleinere, maar nog steeds substantiële orde is de ambitie van de Bossenstrategie om 37.000 hectare extra bos te realiseren. Rijk en provincies hebben zich verbonden aan 18.000 hectare. 15.000 hectare past binnen het NNN, volledige uitvoering van de Bossenstrategie vereist een aanvullende ontwikkelopgave voor provincies.

Tabel 13 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor de ontwikkelopgave.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ontwikkelopgave	€ 201	0,1%	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201

90 PBL (2025). Landbouw- en natuurverkenning, p. 18.

Een derde factor naar de toekomst toe is de inflatie van verwerving en inrichting van natuur. Op dit moment wordt gerekend met € 85.300 voor verwerving en € 40.000 voor inrichting. Dit is significant hoger dan in 2013, maar ook dan in 2023. Hoe later realisatie van natuur gebeurt, hoe hoger (naar verwachting) deze kosten zullen zijn.

Omdat de ontwikkelopgave anders van aard is dan de structurele taken trekken we geen conclusie over het toekomstig groeipad

Taak 3. Provincies zijn er verantwoordelijk voor dat het beheer van Natura 2000-gebieden en van het Natuurnetwerk Nederland uitgevoerd wordt (met uitzondering van de expliciet uitgesloten partijen/gebieden).

Tabel 14 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak weer tot en met 2030. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023. Voor 2026 is een grote stijging zichtbaar als gevolg van de recente evaluatie van de standaardkostprijzen. De evaluatie van de standaardkostprijzen leidt tot een landelijke stijging van 48% voor alle SKP-bladen 2025. In de tabel is deze kostenstijging eenmalig verwerkt in de jaarschijf 2026. In de jaren erna is de gemiddelde groeivoet gehanteerd.

De Natuurherstelverordening (NHV) is naar verwachting een van de belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied. Die concretiseert de VHR-doelen waaraan natuurbeheer bijdraagt. Dat zorgt ervoor dat de benodigde resultaten op het gebied van natuurherstel nu ook een deadline kennen, die er tot 2024 nog niet was. Er zal daarom naar verwachting meer (en structureel) natuurbeheer nodig zijn. Daarnaast stelt de NHV doelen voor habitattypen buiten Natura 2000-gebieden, waardoor natuurbeheer nog belangrijker wordt.

Op dit moment is sprake van een grote opgave om de benodigde natuurmaatregelen te nemen, om te voldoen aan de eisen aan de NHV, dat geldt voor natuurbeheer buiten de Natura 2000-gebieden, maar ook daarbinnen. De Ecologische Autoriteit concludeert dat er niet voldoende maatregelen zijn genomen om deze drukfactoren aan te pakken en dat deze in sommige gevallen zelfs zijn verslechterd. [92] Met name door stikstofbelasting en een slechte hydrologische conditie. Klimaatverandering (droogte), stikstofoverbelasting en problemen met waterkwantiteit en waterkwaliteit zullen bij het uitblijven van maatregelen ook de komende jaren doorzetten. Dat heeft voor stikstofoverbelasting en klimaatverandering over de afgelopen vijf jaar geleid tot een stijging van 32,4%[93] per hectare aan beheerkosten. Wanneer maatregelen op het gebied van stikstof en waterkwantiteit en waterkwaliteit ook buiten de Natura 2000-gebieden uitblijven, zullen deze beheerkosten blijven stijgen.

Als de bij taak 2 genoemde ontwikkelingen rondom natuurareaal doorzetten, en er een groei van 20-30% (in de verre toekomst) gerealiseerd wordt, leidt dit uiteraard ook tot een grotere beheeropgave. Dat is op korte termijn echter nog niet aan de orde. De aanvullende beheerkosten bij realisatie van de ontwikkelopgave moeten in principe gedekt kunnen worden doordat de ontwikkelopgavemiddelen structureel kunnen worden benut voor beheer.

Tabel 14 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor beheer NNN en Natura 2000.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026[91]	2027	2028	2029	2030
Beheer NNN en Natura 2000	€ 200	4,0%	€ 208	€ 217	€ 333	€ 346	€ 360	€ 375	€ 390

91 Sira Consulting (2025). Managementsamenvatting Evaluatie SKP's, p.3.

92 Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan. P. 8.

93 Sira Consulting (2025). Managementsamenvatting Evaluatie SKP's, p.3.

Uit de gesprekken die we voerden komen daarnaast nog twee aandachtspunten naar voren:

1. Een aantal provincies geeft aan nu al een deel van de incidentele middelen (ontwikkelopgave) aan te wenden voor natuurherstel. Dit geeft aan dat de natuurbeheermiddelen in ieder geval nu niet toereikend zijn in alle provincies.
2. Daarnaast vergoedt de SNL-subsidie nu 84% aan TBO's, in plaats van de oorspronkelijke 75% op basis van de standaard kostprijs (SKP). Dit wordt gefinancierd met incidenteel geld. Dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot grotere kosten voor provincies. TBO's, die dat gat dan zelf moeten vullen, geven wel aan hierdoor mogelijk minder beheer uit te kunnen voeren.

Conclusie: een groei van 4% is laag ingeschat en moet naar verwachting naar boven worden bijgesteld.

Taak 4. Het Rijk en provincies hebben de gezamenlijke ambitie dat de natuurwaarden buiten NNN behouden blijven. Er wordt een extra impuls gegeven aan het beheer van natuur buiten NNN.
Tabel 15 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023.

De NHV is de belangrijkste toekomstige ontwikkeling op dit gebied, doordat er ook doelen voor habitattypen buiten Natura 2000-gebieden wordt gesteld. Daarnaast geldt dat ook bestuiverpopulaties, bosecosystemen en agrarische ecosystemen versterkt moeten worden, ook buiten NNN en Natura 2000-gebieden. Veel van de aanvullende noodzakelijke maatregelen zullen, afhankelijk van de te maken uitwerkingsafspraken, naar verwachting door de provincie uitgevoerd moeten worden. Dat betekent een substantiële uitbreiding en verzwaring van deze taak die in het Natuurpact nog als ambitie werd geformuleerd.

Wanneer het aantal hectares bos buiten NNN, als onderdeel van de Bossenstrategie wordt gerealiseerd, vereist dit ook aanvullend beheer. Dat kan op termijn ook een verdere stijging van deze kosten teweeg brengen.

Conclusie: een groei van 7,1% is laag ingeschat en moet naar verwachting naar boven worden bijgesteld, voornamelijk als gevolg van implementatie van de NHV.

Taak 5. Provincies voeren regie over de uitvoering van agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven om bij te dragen aan het halen van doelen zowel binnen als buiten het NNN.
Tabel 16 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023.

De belangrijkste ontwikkelingen op dit gebied zijn de NHV-doelen op het gebied van het landbouwecosysteem. De inschatting van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is dat het noodzakelijk is dat het areaal extensieve landbouw moet groeien met 200.000-650.000 hectare om te voldoen aan de VHR-, KRW- en klimaatdoelen.[94] We verwachten niet dat de maximale bandbreedte in de nabije toekomst gerealiseerd wordt, maar de Ministeriële commissie Economie en Natuurherstel heeft wel middelen vrijgemaakt om te groeien naar circa 280.000 hectare. De uitgaven van de provincies groeien naar verwachting, ervan uitgaande dat het geld weggezet kan worden, hierin mee. Het is nog niet precies duidelijk hoe het geld voor het Agrarisch Natuurbeheer, waar het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer onder valt, precies wordt verdeeld. Het kabinet Schoof heeft een bedrag van € 200 miljoen per jaar aan structurele middelen toegekend voor het versterken en de uitbreiding van het Agrarisch Natuurbeheer (ANB). Daarvan is een aanzienlijk deel beschikbaar voor de regeling Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Voor 2026 is een uitbreiding van het ANLb van € 83 miljoen voorzien.

Tabel 15 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor natuurwaarden buiten Natura 2000.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Natuurwaarden buiten Natura 2000	€ 0,4	7,1%	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,6	€ 0,6	€ 0,7	€ 0,7

Tabel 16 **Geschatte uitgaven agrarisch natuurbeheer.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	46	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Agrarisch natuurbeheer	€ 112	2,3%	€ 114	€ 117	€ 120	€ 123	€ 125	€ 128	€ 131

94 PBL (2025). Landbouw- en natuurverkenning, p. 18.

Deze middelen zijn gereserveerd op de begroting van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en worden beoogd in voorjaar 2026 te worden overgeheveld naar het provinciefonds.[95] In de volgende tabel is de verwachte uitbreiding van het provinciefonds voor ANLb voor de periode 2026-2030 weergegeven. Omdat de middelen nog niet daadwerkelijk zijn overgeheveld naar het provinciefonds zijn deze ook nog niet in de overzichten met beschikbare middelen meegenomen.

Tabel 17. **Verwachte uitbreiding provinciefonds ANLb 2026-2030**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2026	2027	2028	2029	2030
Aanvullende middelen ANLB[96]	€ 83	€ 106	€ 128	€ 151	€ 173

Er zijn nog extra middelen gereserveerd door de MCEN, maar die zijn met de komst van het nieuwe Coalitieakkoord onzeker geworden.

Vanwege de aard van de ontwikkelopgave trekken we geen conclusie met het oog op een eventueel groeipad in de toekomst hier, zie hoofdstuk 4 voor een uitgebreidere verdieping.

Taak 6. Provincies hebben de taak om maatregelen te nemen voor soortenbescherming binnen en buiten NNN.

Tabel 18 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023.

Ook hier gaat de VHR naar verwachting een rol in spelen, doordat VHR-doelen in de tijd wordt weggezet. Er zullen ook doelen voor habitats buiten Natura 2000-gebieden moeten worden vastgesteld. Dit vereist vermoedelijk aanvullende maatregelen, ook in relatie tot soortenbescherming.

Daarnaast zal klimaatverandering meer actieve soortenbescherming vereisen. Ongeveer 60 tot 70% van de inheemse plantensoorten is gevoelig voor klimaatverandering.[97] Hierdoor zullen extra beheerinspanningen nodig zijn. Ook zullen leefgebieden van bepaalde diersoorten (verder) onder druk komen te staan door klimaatverandering.

De conclusie is dat de opgave groot is en zal blijven, en hanteren daarom de groeivoet van 10%.

Taak 7. Er wordt samen met de waterschappen gewerkt aan verbetering van de watercondities van Natura 2000-gebieden.

Tabel 19 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023.

Door klimaatverandering en het feit dat waterkwaliteit en -kwantiteit een blijvende drukfactor op natuurgebieden is[98], verwachten we dat hier (veel) meer in geïnvesteerd moet worden de komende jaren. Tegelijkertijd worden mogelijk veel van dit soort projecten vanuit andere financieringsstromen bekostigd, óf worden deze gefinancierd vanuit KRW-projecten. Toch verwachten we dat er ook in het kader van natuurherstel meer projecten opgepakt zullen worden.

De conclusie is dat de groeivoet de komende jaren zal toenemen.

Tabel 18 **Geschatte uitgaven soortenbescherming.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Soortenbescherming	€ 67	10,0%	€ 73	€ 81	€ 89	€ 98	€ 108	€ 118	€ 130

Tabel 19 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor watercondities.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Watercondities	€ 4	0,3%	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4

95 Bron: septembercirculaire provinciefonds 2025.
96 Kamerbrief uitwerking contouren ANLB (4 juli 2025). www.open.overheid.nl/documenten/015962c4-176d-4348-9a8f-182c775f2f5a/file
97 PBL (2024) Verkenning van de lange termijn externe invloeden op landbouw en natuur in Nederland. P. 6.
98 Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan. P. 8.

Taak 8. Provincies verlenen tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren door middel van het beheer van het Faunafonds.

Tabel 20 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023.

De vergoeding voor schade door wilde dieren is toegenomen, dit komt onder meer door een toename in het aantal aanvragen doordat het aantal dieren is toegenomen en aanvragers het 'loket' beter weten te vinden, de vervallen onderbouwing voor de landelijke vrijstellingen en de toenemende gewasprijzen. De populatie van sommige dieren en de gewasprijzen zullen ook in de toekomst toenemen. De invloed van vrijstellingen is nu doorgewerkt en het aantal aanvragen kent naar verwachting ook een zekere uitvlakking. Tegelijkertijd blijft dit een onzekere ontwikkeling, waarop op korte termijn alleen beleidsmatige keuzes (wel/geen maximum budget instellen, wel/geen eigen risico etc., wel/geen openstelling voor bepaalde diersoorten, etc.) van invloed zullen zijn op de uitgaven. We hanteren daarom de huidige groeivoet.

Conclusie: we hanteren de groeivoet van 12,2%.

Taak 9. Provincies hebben taken op het gebied van monitoring.

Tabel 21 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023. Op het gebied van monitoring zijn er drie ontwikkelingen die de komende jaren relevant worden. De NHV stelt nieuwe eisen aan monitoring op het gebied van beschermde habitattypen en leefgebieden van soorten, bestuiverpopulaties, landbouwecosystemen en bosecosystemen. Een (groot) deel van die monitoringseisen vragen om aanvullende inzet van provincies. Het Verbeterprogramma monitoring is de tweede ontwikkeling die een deel van die NHV-opgave invult. De derde ontwikkeling ligt naar verwachting iets verder in de toekomst en betreft de vorig jaar aangenomen EU-richtlijn inzake bodemmonitoring en veerkracht. Naar verwachting krijgen provincies ook op dat gebied een monitoringstaak die raakt aan hun natuurtaken. Tot slot geldt dat zonder gevalideerde en gestandaardiseerde dataverzameling over meerdere jaren heen monitoring ('interpretatie van data') niet mogelijk is. Deze dataverzameling wordt nu voor een deel georganiseerd via vrijwilligers(organisaties). We verwachten dat de monitoringsinzet zal toenemen.

De conclusie is dat de groei op het gebied van monitoring hoger is dan de huidige groeivoet.

Taak 10. Provincies zijn bevoegd gezag voor VTH-taken, onder andere met betrekking tot flora- en fauna-activiteiten en Natura 2000-activiteiten en provincies zijn verantwoordelijk voor het stellen van regels rond houtopstanden.

Tabel 22 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2013-2023.

Ook voor het VTH-stelsel verwachten we dat er vanuit de NHV en door jurisprudentie aanvullende inspanningen gedaan moeten worden. Daarnaast bestaat de kans dat het nieuwe stelsel van jacht- en faunabeheer hier impact op kan hebben. Deze is echter nog onduidelijk. Een derde factor is de toegenomen recreatiedruk, die met de huidige bevolkingsgroei en woninggroei nog zal aanhouden. Om die redenen hanteren we de huidige groeivoet.

De conclusie is dat we de huidige groeivoet hanteren tot aan 2030.

Tabel 21 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor monitoring.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Monitoring	€ 5	8,7%	€ 6	€ 6	€ 7	€ 7	€ 8	€ 9	€ 10

Tabel 20 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor faunafonds schade.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Faunafonds schade	€ 74	12,2%	€ 83	€ 93	€ 104	€ 117	€ 131	€ 147	€ 165

Tabel 22 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor VTH-stelsel.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
VTH-stelsel	€ 21	7,9%	€ 22	€ 24	€ 26	€ 28	€ 30	€ 33	€ 35

Taak 11. Het Rijk en provincies willen de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie versterken.
De aangeleverde cijfers voor deze taak leverde een dusdanige lage inschatting op dat we hier geen betrouwbare analyse op uit konden voeren. We laten dit, ook met het oog op de geringe impact op de totaal bedragen, daarom buiten beschouwing.

Naar de toekomst toe zal deze taak echter relevant blijven. Juist de NHV, die natuurbescherming ook buiten de Natura 2000-gebieden prioriteert, maakt een goede verbinding tussen natuur en maatschappij en economie cruciaal. Bij de uitwerking van de NHV zal dan ook aan deze taak verdere invulling gegeven dienen te worden.

Taak 12. De provincie heeft de taak om maatregelen te treffen voor de eliminatie en beheersing van aangewezen invasieve uitheemse soorten.
Tabel 23 geeft de verwachting voor de uitgaven op deze taak tot en met 2030 weer. Dit is gebaseerd op de trend van deze uitgaven tussen 2018-2023.

Het aantal invasieve exoten en de financiële schade daarvan zullen in de toekomst ook toenemen. Het is echter bekend dat er veel meer invasieve exoten zijn, waarvan een deel niet meer volledig kan worden bestreden. Het zijn met name deze beleidsmatige keuzes die bepalen in hoeverre de uitgaven de komende jaren zullen blijven groeien. Het huidige budget is echter duidelijk niet toereikend.

De conclusie is: tot en met 2030 is de groeivoet reëel, op een gegeven moment vlakt deze af.

6.2 Overzicht

Tabel 24 geeft het overzicht van alle in kaart gebrachte uitgaven patronen. In de laatste kolom is op basis van paragraaf 6.1 weergegeven of het de verwachting is dat de huidige trend (groeivoet) zich de komende jaren inderdaad zo zal doorzetten, of dat deze naar verwachting naar hoger of lager uitvalt. Een aantal kostenposten konden we niet eenduidig aan de taken toewijzen. Die zijn opgenomen onder het kopje overig.

Tabel 23 **Geschatte uitgaven tot en met 2030 voor invasieve exoten.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Invasieve exoten	€ 6	38,6%	€ 8	€ 12	€ 16	€ 22	€ 31	€ 42	€ 59

Tabel 24 **Totaaloverzicht geschatte uitgaven tot en met 2030 voor alle taken inclusief indicatie verwachting daadwerkelijke groei.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verwachting daadwerkelijke groei toekomst
Ontwikkelopgave	€ 201	0,1%	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	n.v.t.
Beheer NNN en Natura 2000	€ 200	4,0%	€ 208	€ 217	€ 333	€ 346	€ 360	€ 375	€ 390	Hoger dan groeivoet
Natuurwaarden buiten NNN	€ 0,4	7,1%	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,6	€ 0,6	€ 0,7	€ 0,7	Hoger dan groeivoet[99]
Agrarisch natuurbeheer	€ 112	2,3%	€ 114	€ 117	€ 120	€ 123	€ 125	€ 128	€ 131	Hoger dan groeivoet
Soortenbescherming	€ 67	10,0%	€ 73	€ 81	€ 89	€ 98	€ 108	€ 118	€ 130	Volgens groeivoet
Watercondities	€ 4	0,3%	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	Hoger dan groeivoet
Faunafonds schade	€ 74	12,2%	€ 83	€ 93	€ 104	€ 117	€ 131	€ 147	€ 165	Volgens groeivoet
Monitoring	€ 5	8,7%	€ 6	€ 6	€ 7	€ 7	€ 8	€ 9	€ 10	Hoger dan groeivoet
VTH-stelsel	€ 21	7,9%	€ 22	€ 24	€ 26	€ 28	€ 30	€ 33	€ 35	Volgens groeivoet
Inva sieve exoten	€ 6	38,6%	€ 8	€ 12	€ 16	€ 22	€ 31	€ 42	€ 59	Volgens groeivoet[100]
Overig (niet toe te rekenen)	€ 17	0,0%	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	n.v.t.
Totaal	**€ 705**	**5,3%**	**€ 737**	**€ 773**	**€ 918**	**€ 964**	**€ 1.016**	**€ 1.075**	**€ 1.143**	

99 Voornamelijk als gevolg van NHV.
100 We verwachten echter dat deze niet lang na 2030 flink zal afvlakken.

6.3 Verwachte ontwikkeling provinciefonds: 2024-2030

Vanaf 2024 is het accres van het provinciefonds gekoppeld aan de bbp-normeringssystematiek. Het uitgangspunt hierbij is dat de fondsen meerjarig de ontwikkeling van het nominaal bruto binnenlands product volgen. De normering wordt gesplitst in een volumedeel en een prijsdeel. De volumeontwikkeling van de fondsen wordt gebaseerd op een achtjaars (t-9 t/m t-2) historisch gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp, waardoor het fonds minder schommelt. Het prijsdeel volgt de prijsontwikkeling van het bbp van het lopende jaar. De index wordt jaarlijks in het voorjaar van het lopende jaar definitief. Het betreft een generieke normering die naar eigen inzicht van een individuele provincie kan worden ingezet.

In de Miljoenennota is het accres voor het jaar 2026 en verder geactualiseerd op basis van de actuele raming van de ontwikkeling van het bbp door het Centraal Planbureau (CPB) Macro Economische Verkenning (MEV) 2026[101].

In tabel 25 zijn de gerealiseerde gegevens over 2024 en 2025 opgenomen, evenals de actuele inschattingen voor de periode 2026-2030.

Het is goed om te realiseren dat dit de ontwikkeling is van de omvang van het provinciefonds als totaal. Provincies kunnen in grote mate zelf bepalen voor welke taken de ontvangen middelen uit het provinciefonds worden ingezet. In het kader van deze analyse wordt de aanname gedaan, net als bij de reconstructie van de ontvangen middelen, dat de ontwikkeling van het totaal aan beschikbare middelen voor uitvoering van de Natuurpact-taken kan worden ingeschat op basis van het bedrag dat in 2017 aan het provinciefonds is toegevoegd. Het betreft dus per definitie een (onderbouwde) inschatting, aangezien de middelen niet geoormerkt zijn.

In tabel 26 is de verwachte ontwikkeling van de absolute omvang van de beschikbare middelen voor provincies voor het uitvoeren van natuurtaken weergegeven voor de periode 2024-2030. Het uitgangspunt voor deze inschatting is de eerdere berekende omvang van € 514 miljoen in 2023 (zie ook analyse ontwikkeling beschikbare middelen). In 2024 en 2025 zijn er incidenteel extra middelen beschikbaar gesteld via het provinciefonds voor de tekorten op agrarisch natuurbeheer. Het gaat hierbij respectievelijk om € 20,4 miljoen[105] in 2024 en € 22,0 miljoen in 2025[105]. Op basis van de in het onderzoek gemaakte aannames, en de informatie met betrekking tot de verwachte indexering over de periode 2026-2030 uit de voorgaande tabel, neemt het aandeel beschikbare middelen voor de uitvoering van natuurtaken in het provinciefonds toe van € 567 miljoen in 2024 naar € 716 miljoen in 2030 Dit is inclusief de incidentele uitbreiding voor agrarisch natuurbeheer in 2024 en 2025, maar exclusief de voorgenomen structurele uitbreiding voor agrarisch natuurbeheer vanaf 2026.

Net als eerder is het bedrag dat provincies als eigen bijdrage zouden inleggen (oorspronkelijk jaarlijks € 65 miljoen voor alle provincies samen) als dekking opgenomen. De ontwikkeling van het bedrag is, net als in de eerdere analyse, gekoppeld aan de (verwachte) ontwikkeling het provinciefonds.

Specifiek voor de taak agrarisch natuurbeheer ontvangen provincies cofinanciering vanuit de Europese Unie. Conform de afspraken in het Natuurpact zouden provincies 50% van de kosten van agrarisch natuurbeheer voor rekening nemen en zou de EU de overige 50% bijleggen. Zoals uit de reconstructie van de ontvangen middelen over 2014-2023 naar voren kwam lag de daadwerkelijke cofinanciering van de EU met 67% hoger dan de afgesproken 50%. Voorzichtigheidshalve gaan we voor de inschatting naar de toekomst uit van het oorspronkelijke percentage van 50%[107]. Deze hebben we afgezet tegen de verwachte ontwikkeling van de kosten voor provincies voor agrarisch natuurbeheer over de periode 2024-2030. Hiermee komen de jaarlijks beschikbare structurele middelen voor provincies in totaal uit op € 911 miljoen per jaar in 2030.

Tabel 25 **Ontwikkeling gecombineerde bbp index.**

Ontwikkeling bbp index PF	2024[102]	2025[103]	2026[104]	2027	2028	2029	2030
Volume bbp (8-jaars gemiddelde)	2,3%	2,16%	1,91%	1,76%	1,66%	1,54%	2,17%
Prijs bbp	4,0%	3,63%	2,49 %	2,53%	2,65%	2,49%	2,36%
Gecombineerde bbp index	6,35%	5,87%	4,45%	4,33%	4,35%	4,07%	4,58%

101 Bron: septembercirculaire provinciefonds 2025.
102 Bron: meicirculaire provinciefonds 2024.
103 Bron: meicirculaire provinciefonds 2025.
104 De inschattingen voor de ontwikkeling van de omvang van het provinciefonds zijn overgenomen uit de septembercirculaire provinciefonds 2025.
105 Bron: septembercirculaire provinciefonds 2025.
106 Bron: Amendement Grinwis I (2023). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2024 | Tweede Kamer der Staten-Generaal*
107 Waarbij ook aangetekend is dat het beschikbare budget voor Nederland voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de periode 2028-2035, en daarbinnen voor ANLb, nog niet vaststaat.

Tabel 26 **Verwachte ontwikkeling beschikbare middelen.**

Bedrag (* € 1 miljoen)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rijksmiddelen natuurtaken	€ 567	€ 601	€ 604	€ 631	€ 658	€ 685	€ 716
Cofinanciering EU (ANLb)	€ 57	€ 59	€ 60	€ 61	€ 63 [106]	€ 64	€ 67
Eigen bijdrage provincies	€ 98	€ 104	€ 108	€ 113	€ 118	€ 123	€ 128
Totaal	**€ 722**	**€ 763**	**€ 773**	**€ 805**	**€ 839**	**€ 872**	**€ 911**

6.4 Conclusie

We hebben zojuist, op basis van de gegevens van de afgelopen jaren, in kaart gebracht hoe de uitgaven en inkomsten zich naar verwachting in de komende jaren ontwikkelen. Het is goed om nog eens te benadrukken dat dit niet leidt tot een exacte berekening, maar een globaal beeld betreft.

Uitgaande van de gemiddelde groeivoet van de uitgaven op de Natuurpact-taken tot nu toe, nemen de totale jaarlijkse kosten voor de uitvoering van de taken onder het Natuurpact toe van € 705 miljoen in 2023 naar € 1,1 miljard in 2030. De gemiddelde groeivoet, de gemiddelde jaarlijkse stijging, van alle taken die we daarbij hanteren is 5,4% (dezelfde groeivoet als over de periode 2013-2023). Daarbij zijn drie opmerkingen van belang:

1. De hoogte van de kosten kan per kostencategorie en per jaar fluctueren. De gemiddelde groeicijfers over de periode 2014-2023 geven een goede indicatie van de te verwachten ontwikkeling voor de komende jaren.
2. Tegelijkertijd zijn er allerlei factoren van invloed op de daadwerkelijke hoogte en ontwikkeling van deze taken. We hebben beoordeeld of wij verwachten dat de groeivoet de komende jaren ongeveer dezelfde omvang zal hebben, of dat dit in werkelijkheid hoger of lager zal (moeten) zijn.
3. Naar mate verder in de toekomst wordt gekeken neemt de onzekerheid van de inschatting toe.

Met hun relatieve groei springen soortenbescherming, faunaschade en invasieve exoten eruit. Tegelijkertijd verwachten we op de beheeropgave, het agrarisch natuurbeheer, natuurwaarden buiten NNN en monitoring dat de opgave de komende jaren substantieel uitbreidt, met bijbehorende uitgavenstijgingen als gevolg.

Wat betreft de inkomsten verwachten we dat er in 2030 circa € 911 miljoen aan middelen beschikbaar zijn. Dit is inclusief cofinanciering uit de EU en afgesproken eigen bijdragen van provincies.

Op basis van de aangeleverde gegevens en de onderliggende aannames schatten wij in dat het gat tussen de verwachte uitgaven en inkomsten in 2030 groeit tot circa € 232 miljoen.

106 Het nieuwe GLB, dat per 2028 ingaat, zorgt mogelijk voor wijzigingen van de afspraken (o.a. deel (%) cofinanciering).

HOOFDSTUK 7

Knelpunten en aanbevelingen

In hoofdstuk 7 trekken we op basis van onze analyses en andere bronnen conclusies, schetsen we handelings-perspectieven en doen aanbevelingen voor de toekomst.

Onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen

9. Tot welke mogelijke knelpunten leidt een eventuele disbalans tussen ambitie, taken, middelen en uitvoeringskracht in de uitvoering van het huidige en te verwachten taakpakket?
10. Wat zijn succesfactoren en knelpunten in de huidige wijze van uitvoering? En welke handelingsperspectieven zijn hieruit af te leiden? Hiervoor kan onder andere gebruik worden gemaakt van de drie lerende evaluaties van het Natuurpact door het PBL.
11. Welke vorm zouden eventuele toekomstige afspraken over de realisatie van het natuurbeleid kunnen hebben, gelet op onder meer de ervaringen met het Natuurpact en het Programma Natuur? Op welke wijze kan de interbestuurlijke samenwerking en de rolverdeling van provincies en Rijk hierbij versterkt worden?

7.1 Inleiding – de interpretatie van het Natuurpact

De decentralisatie van het natuurbeleid met het Natuurpact van 2013 leidde tot een overheveling van taken van het Rijk naar de provincies. In de vorige hoofdstukken zijn we uitgebreid ingegaan op het takenpakket en de bijbehorende middelen, de ambities in het Natuurpact en de verhouding tot de wettelijke taken en de ontwikkelingen in het verleden en mogelijke toekomstige ontwikkelingen. De afspraken over de ontwikkelopgave in het huidige Natuurpact kennen een looptijd tot 2027. In dat licht kijken we naar de toekomst van het Natuurpact. Welke knelpunten zien we en welke succesfactoren zijn er? Welke handelingsperspectieven zijn er te formuleren met het oog op de komende ontwikkelingen? En wat betekent dit voor eventuele toekomstige afspraken tussen het Rijk en de provincies?

In hoofdstuk 3 is stilgestaan bij het Natuurpact en de taken die daaruit voortvloeien en de verhouding tot de wettelijke taken van provincies. Een groot deel van de taken uit het Natuurpact zijn ook wettelijk verankerd. We stellen dat het Natuurpact in de context van de decentralisatie moet worden beschouwd. In die context zijn de Europese en internationale verplichtingen verankerd in nationale wetgeving. In de wetgeving zijn tevens bevoegdheden en taken met het oog op die Europese (en een aantal nationale) verplichtingen bij provincies en andere bestuurslagen belegd. Het Natuurpact is de set aan afspraken die bestuurlijk zijn gesloten om invulling te geven aan die wettelijke verantwoordelijkheden met betrekking tot natuur. Daarbij zijn ook middelen van het Rijk naar provincies overgeheveld.

De in het Natuurpact gemaakte afspraken zijn geformuleerd als ambities, en kenmerken zich door inspanningsverplichtingen. Dat betekent echter niet dat ze vrijblijvend zijn.

Het Natuurpact is expliciet bedoeld om bij te dragen aan de wettelijke verplichtingen. Een aantal wettelijke taken, zoals soortenbescherming, zijn echter strikter geformuleerd dan de ambities in het Natuurpact.

We zien ook dat (de interpretatie van) het Natuurpact en wet- en regelgeving de afgelopen tien jaar is veranderd. Daarnaast leidt de recente jurisprudentie tot verdere (en soms scherpere) invullingen van het wettelijk kader of druk op de opgaven. Hierdoor sluiten het Natuurpact en wet- en regelgeving anders (en mogelijk minder goed) op elkaar aan. Bovendien vereist het behalen van Europeesrechtelijke verplichtingen meer dan dat er op dit moment gebeurt. Dat gaat niet alleen om instandhoudingsmaatregelen, maar ook om maatregelen (zoals preventieve en compensatiemaatregelen) buiten Natura 2000 en NNN. De Europese Natuurherstelverordening legt sinds 2024 bovendien concretere doelen met resultaatsverplichtingen op aan de lidstaten, ook buiten Natura 2000-gebieden.

In dit onderzoek hebben we op basis van documentstudie, aangeleverde informatie vanuit provincies en het Rijk en op basis van gevoerde gesprekken niet alleen onderzocht in hoeverre de ervaren disbalans tussen taken en middelen reëel is, maar ook welke knelpunten en kansen er naar de toekomst toe zijn. In dit hoofdstuk gaan we daar verder op in. De lerende evaluaties van het Planbureau voor de Leefomgeving, de Voortgangsrapportages Natuur en het rapport Afrekenen met disbalans[107] zijn een belangrijke bron voor deze knelpunten. De gesignaleerde knelpunten zijn niet uitputtend, maar geven een indicatie van gevolgen van de uitvoering van het Natuurpact. Daarnaast putten we uit het advies Afrekenen met Disbalans van de Raad voor het openbaar bestuur. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele aanbevelingen naar de toekomst toe.

107 Raad voor het openbaar bestuur (2025).

7.2 Knelpunten in de uitvoering van het Natuurpact

Uit ons onderzoek en de literatuur zien we dat na meer dan een decennium Natuurpact de volgende knelpunten naar boven komen.

7.2.1 Het Natuurpact is onvoldoende om de VHR-doelstellingen te halen.

De ambities zoals destijds geformuleerd in het Natuurpact zijn onvoldoende te realiseren in de huidige beleidscontext. De uitgevoerde maatregelen in het kader van het Natuurpact zijn bovendien onvoldoende om landelijk voldoende natuurherstel te bewerkstelligen. De Ecologische Autoriteit constateerde in 2024 dat veel natuurgebieden er niet goed voor stonden en zelfs verslechterden.[108] Voor landelijk herstel is meer nodig, waaronder het wegnemen van drukfactoren en een andere manier van landgebruik. Om landelijk herstel te bewerkstelligen is ook de inzet en hulp van het Rijk nodig, onder meer door maatregelen met als doel het wegnemen van drukfactoren zoals stikstof.[109]

- **De beleidsruimte van provincies voor de uitvoering van hun taken gaat steeds meer wringen met het verplichtende karakter van de Europese doelen.** In algemene zin geldt dat de decentralisatie ruimte geeft aan provincies om te prioriteren in welke maatregelen ze nemen en om politieke keuzes te maken. Dat is ook de gedachte achter de decentralisatie, waarbij lagere overheidslagen verantwoordelijkheden en bevoegdheden krijgen omdat zij effectiever of meer (democratisch) legitiem kunnen handelen. Met het Natuurpact als bestuurlijke invulling van die decentralisatie, is het ook te begrijpen dat het Natuurpact die ruimte in stand houdt. Het resultaat echter is dat er wettelijke verplichtingen en de politiek-bestuurlijke ruimte om die niet te halen, naast elkaar bestaan. Ook als deze wel haalbaar zijn. Die spanning is de afgelopen jaren scherper geworden doordat het niet halen van de natuurdoelen inmiddels ook tot grote gevolgen buiten de natuurgebieden heeft geleid. Er worden steeds minder economische activiteiten vergund door de aanhoudende natuurproblematiek. De noodzaak om maatregelen te nemen om te voldoen aan de Europese doelen verhoudt zich steeds minder goed tot de ruimte die provincies hebben in hun natuurbeleid. In de gesprekken die we voerden kwam hierbij vooral naar voren dat de beschikbare middelen per provincie flink konden verschillen, net als het gekozen instrumentarium (met vrijwillige en meer dwingende maatregelen) en de toegang tot middelen voor beheermaatregelen, bijvoorbeeld door het wel of niet openstellen van subsidieregelingen.
- **Het Natuurpact geeft onvoldoende duidelijkheid over hoe de VHR-opgave tussen Rijk en provincies is verdeeld.** Het Rijk draagt systeemverantwoordelijkheid voor het halen van de verplichtingen. In het Natuurpact is afgesproken dat provincies aan de lat staan voor het nemen van maatregelen om de doelen te halen. De provincies zijn echter niet in staat om met (herstel)maatregelen alleen de volledige VHR-doelstellingen te behalen. Het Natuurpact en de wet laten echter ruimte voor interpretatie over wie verantwoordelijk is voor welk deel van de realisatie van de VHR-doelstellingen. De VHR-doelstellingen zijn bijvoorbeeld niet doorvertaald naar provinciale doelstellingen.[110] Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden voor drukfactoren als stikstof en hydrologische condities niet afdoende belegd. Een aantal onderwerpen zijn met het Natuurpact financieel ingekaderd (zoals bij investeringen in hydrologische condities het geval is), maar dat wil niet zeggen dat het uitputten van die financiële middelen voldoende resultaat oplevert om aan de wettelijke doelen te voldoen. In die gevallen blijft, in de onduidelijkheid tussen wet en bestuurlijke afspraak, de verantwoordelijkheid vaak in het midden liggen.
- **Het Natuurpact is onvoldoende concreet in de opgave voor provincies ten aanzien van de Europese doelstellingen.** De provincies concentreren zich bij de uitvoering van het Natuurpact vooral op het halen van de Europese doelstellingen. In het Natuurpact hebben Rijk en provincies afgesproken een ‘forse extra stap’ te willen zetten om de doelstellingen uit de VHR te halen. Deze stap is niet nader geconcretiseerd. Dit zorgt voor onduidelijkheid aan de kant van provincies wanneer zij voldoen aan deze in het Natuurpact geformuleerde ambities. Het leidt er anderzijds toe dat het Rijk geen duidelijke afrekenbare doelstelling heeft ten opzichte van provincies.[111] Het gevolg hiervan is dat provinciale politiek ook niet goed kan controleren of provincies ‘genoeg’ doen op het gebied van natuur.
- **Een deel van het takenpakket van provincies is ondergesneeuwd door de focus op het realiseren van de Europese doelen.** Sinds het sluiten van het Natuurpact heeft de focus van provincies hoofdzakelijk gelegen bij het realiseren van extra hectares natuur in het kader van de ontwikkelopgave en het (herstel)beheer in

108 Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan, p.8.
109 PBL (2025), Landbouw- en Natuurverkenning: Zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050. Den Haag: PBL (i.s.m. WUR/Deltares).
110 PBL & WUR (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: PBL, p. 22, 50.
111 Zie ook: PBL en WUR (2017), Lerende evaluatie van het Natuurpact. Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving, Den Haag: PBL, p. 16.

Natura 2000-gebieden in het licht van de Europese doelen. De focus op het realiseren van extra hectares natuur en het herstelbeheer hebben ook tot gevolg gehad dat een deel van de in het Natuurpact afgesproken ambities zijn ondergesneeuwd. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van invasieve exoten. Voor de aanpak van invasieve exoten zijn geen middelen vrijgemaakt in het Natuurpact. Dat heeft ertoe geleid dat middelen die provincies hebben besteed aan de aanpak van invasieve exoten ten koste gingen van andere ambities uit het Natuurpact.

7.2.2 De huidige inspanningen zijn onvoldoende om de ambities uit het Natuurpact te realiseren.

In de elfde Voortgangsrapportage is geconstateerd dat, ondanks alle gepleegde inspanningen, de afgesproken 80.000 extra hectare natuur in 2027 niet worden gerealiseerd.[112] Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) constateert dat dit evenmin geldt voor het gewenste natuurherstel en wijst in dat kader op de noodzaak van de introductie van het Programma Natuur en het (toen nog bestaande) NPLG om die doelen te halen. Het PBL constateert voorts dat de bestaande aanpak via de strategieën van het Natuurpact niet toereikend is voor landelijk natuurherstel.[113] Drie elementen vallen hierbij op:

- **De verwerving van gronden verloopt nog niet in het gewenste tempo.** Provincies zetten vaak het middel van zelfrealisatie in om de 80.000 extra hectare natuur te realiseren. Hiervoor is de medewerking van (agrarische) grondeigenaren benodigd. Deze medewerking blijft in veel gevallen uit. Dat leidt ertoe dat de verkrijging van gronden niet in het gewenste tempo verloopt.[114] Succesfactoren voor zelfrealisatie zijn onder meer een actieve benadering van grondeigenaren, het aanbieden van vervangende landbouwgrond en het bieden van flexibiliteit in de locatiekeuze en type natuurdoelen bij zelfrealisatie.[115] Het PBL wijst er in de lerende evaluaties op dat er bredere toepassing van volledige schadeloosstelling van agrariërs en uiteindelijk onteigening nodig is om de doelen te halen. Provincies zetten deze middelen nog beperkt in. In de analyse van de ontwikkelingen sinds 2013 volgt verder dat de prijzen voor grond en het inrichten van natuur in de loop der jaren fors zijn toegenomen. Dat leidt tot hogere kosten voor het realiseren van de ontwikkelopgave. Het feit dat de provincies een deel van de opgave nog niet hebben gerealiseerd, leidt ook tot hogere kosten. Dit effect zal zich naar verwachting in de toekomst verder doorzetten. Hoe langer provincies wachten, hoe duurder de opgave naar verwachting zal worden.
- **Provincies zetten onvoldoende in op het behalen van de doelen voor soortenbescherming.** Provincies hebben taken op het gebied van soortenbescherming binnen en buiten NNN. Deze taken vloeien mede voort uit de VHR-verplichtingen. De nauwe focus op Natura 2000-gebieden leidt er mede toe dat provincies onvoldoende maatregelen nemen in het kader van soortenbescherming. Soortenbescherming vraagt om een brede aanpak, ook buiten Natura 2000-gebieden en zelfs buiten het NNN. Het vraagt ook om goede hydrologische condities, verminderen van recreatiedruk, het terugdringen van drukfactoren en stevigere inzet op ANLb. Dit komt nog onvoldoende van de grond.[116]
- **Het reguliere natuurbeheer staat onder druk. TBO's merkten op dat het reguliere natuurbeheer door verschillende factoren steeds verder onder druk komt te staan.** Allereerst krijgen TBO's maximaal 84% (t/m 2030) van de beheerkosten via het SNL vergoed (na 2030 loopt dit percentage in beginsel terug tot 75%) Dat betekent dat ze een deel van de beheerkosten uit eigen middelen moeten financieren. Het recente SKP-onderzoek laat voorts zien dat de kosten voor het beheer van natuur in de afgelopen jaren fors zijn toegenomen. Deze forse stijging is nog niet verdisconteerd in de beheersubsidies. Tot slot laat het Natuurpact ook ruimte voor politieke keuzes. Dat betekent in de praktijk dat sommige provincies ervoor kiezen om bepaalde subsidies niet open te stellen. Dit heeft gevolgen voor de maatregelen die TBO's kunnen nemen.

112 IPO en LVVN (2025), Elfde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag, p. 4.
113 PBL & WUR (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact- Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact. Den Haag: PBL, p. 7.
114 PBL & WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL, p. 29.
115 Ibidem, p. 101.
116 IPO en LVVN (2024), Elfde Voortgangsrapportage Natuur, Den Haag, p. 17-19.

7.2.3 Op een aantal taken lopen de kosten substantieel op binnen de huidige kaders

Binnen de huidige kaders springen daarbij faunaschade en de bestrijding van invasieve exoten eruit:

- **De kosten voor faunaschade lopen ieder jaar op.** De opgave van provincies om een tegemoetkoming in geleden schade te verstrekken, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren en de daarvoor beschikbare middelen lopen steeds verder uit elkaar. Sinds 2013 zijn de uitgaven aan faunaschade bijna met een factor drie toegenomen. De middelen die provincies hieraan besteden gaan steeds meer ten koste van middelen die anders ingezet konden worden ten behoeve van (herstel)beheer van natuur.
- **De kosten voor de bestrijding van invasieve exoten lopen op.** Provincies hebben de taak om maatregelen te treffen tegen invasieve exoten. Het Natuurpact kent niet expliciet middelen toe aan deze opgave. We zien in de financiële analyse verder dat de kosten voor de aanpak van invasieve exoten in de afgelopen jaren is toegenomen. De middelen die besteed worden aan de aanpak van invasieve exoten gaan daarmee (deels) ten koste van de het realiseren van de overige ambities uit het Natuurpact. Het Rijk heeft inmiddels een landelijk aanvalsplan invasieve exoten gepubliceerd, inclusief een inventarisatie van de financieringsopgave. Het aanvalsplan biedt een goed uitgangspunt voor het gesprek over de opgave en kosten voor de bestrijding van invasieve exoten.

7.2.4 Een aantal ontwikkelingen gaan in de toekomst tot substantieel grotere opgave en toename van kosten leiden

- **De Natuurherstelverordening brengt een verzwaring in de opgave.** De Natuurherstelverordening concretiseert bestaande Europese verplichtingen, maar voegt een aantal nieuwe verplichtingen toe, waaronder een stevigere opgave buiten het NNN en de Natura 2000-gebieden. De Natuurherstelverordening (NHV) voegt voorts deadlines toe voor het halen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR). De NHV voegt daarmee resultaatsverplichtingen, inclusief kwantitatieve doelen met deadlines toe aan de al bestaande Europese doelen. De druk op het halen van de Europese doelen neemt daardoor verder toe. Dit versterkt naar verwachting de focus van provincies op het halen van de Europese doelen. Tegelijkertijd zorgen de nieuwe verplichtingen ervoor dat provincies zich ook moeten richten op bijvoorbeeld de opgave buiten het NNN.
- **Klimaatverandering heeft effect op de haalbaarheid van de Europese doelen.** Het PBL en Wageningen University & Research (WUR) wijzen in verschillende studies op de gevolgen van klimaatverandering op landbouw en natuur en in het verlengde daarvan de opgaves voor natuurbeheer en de Europese doelen.[117] In het hoofdstuk 5 is uitgebreid stilgestaan bij de verschillende effecten die klimaatverandering heeft op de opgave. In algemene zin kan worden gesteld dat klimaatverandering van negatieve invloed is op de opgave om de Europese doelen te halen. Naast deze impact op de opgave heeft het halen van de Europese klimaatdoelen ook effect op de landbouw en de natuur. De recente verkenning van het PBL laat zien dat om de Europese doelen, waaronder het klimaatdoel, te halen een omslag nodig is in het landbouw en natuurbeleid. Klimaatverandering is in meerdere opzichten een belangrijk knelpunt in de opgave.[118]
- **Het wegnemen van de drukfactoren stikstof en watercondities zijn cruciaal om de VHR-opgave te realiseren.** De drukfactoren stikstof en de watercondities verhogen de noodzaak tot het nemen van herstelmaatregelen in de natuur, specifiek in Natura 2000-gebieden. Door de combinatie van de slechte hydrologische situatie en te hoge stikstofdepositie blijven soorten onder druk staan, waardoor de druk op natuur(herstel)beheer steeds groter wordt. Hoe langer de problematiek aanhoudt, hoe groter de schade voor natuurgebieden. Tot op heden hebben de maatregelen om de stikstofdepositie terug te brengen onvoldoende effect gesorteerd. Het wegnemen van de drukfactoren is van groot belang om de Europese doelen te halen.

117 PBL (2024). Klimaatrisico's in Nederland; PBL (2024) Verkenning van de lange termijn externe invloeden op landbouw en natuur in Nederland; WUR (2024) Risico's en kansen van klimaatverandering voor de Nederlandse natuur.

118 PBL (2025), Landbouw- en Natuurverkenning: Zoeken naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur in 2050. Den Haag: PBL (i.s.m. WUR/Deltares).

7.3 Knelpunten laten zien dat taken, bevoegdheden, middelen en verantwoording niet voldoende congruent zijn.

7.3.1 De facetten van disbalans

In haar advies Afrekenen met Disbalans stelt de Raad voor het openbaar bestuur dat samenwerkingen tussen Rijk en provincies en/of gemeenten vaak goed gaan, maar soms leiden tot een disbalans tussen taken, bevoegdheden, middelen en democratische verantwoording[119]. Dat levert voor alle betrokken partijen problemen op. Niet in de laatste plaats omdat dit het sturen op een doeltreffende en een doelmatige uitvoering van de taken bemoeilijkt voor beide partijen. In andere woorden, als het van belang is dat taken leiden tot het bereiken van doelen en als middelen daarvoor op een efficiënte manier voor moeten worden ingezet, dan is het cruciaal dat taken, bevoegdheden en middelen in balans zijn.

Om te beoordelen of die balans er is, is het van belang dat de toedeling en de onderbouwing van overheidstaken “expliciet en consequent plaatsvinden”. Dat mag niet oppervlakkig of met taboes[120] gebeuren. Juist bij het toedelen van taken moeten alle kaders en uitgangspunten bekend zijn. Én deze moeten in de praktijk stand blijven houden.[121] De beoordeling van die balans gebeurt vervolgens door te kijken naar de samenhang tussen de volgende componenten:

- Wie bepaalt het beleid?
- Wie voert het beleid uit?
- Welke beleidsvrijheid wordt toegekend aan mede-overheden?
- Wie betaalt het beleid?
- Hoe wordt het beleid bekostigd?
- Wie draagt het risico?
- Wie legt democratische verantwoording af?

Wanneer al deze facetten ofwel door het Rijk (Rijkstaak) ofwel door een decentrale overheid (Autonomie) worden ingevuld, is er in principe nauwelijks samenwerking en veel duidelijkheid. Het wordt ingewikkelder als deze facetten verdeeld zijn over verschillende overheden. Specifiek bij medebewindstaken betoogt de ROB dat er congruentie moet zijn tussen de mate waarin mede-overheden het beleid kunnen bepalen (beleidsvrijheid) en de wijze van bekostiging. Hoe groter de beleidsvrijheid, hoe meer bekostiging via de algemene uitkering voor de hand ligt.

7.3.2 Het is ingewikkeld voor het natuurbeleid in brede zin en voor het natuurpact

En het is ingewikkeld op het natuurbeleid in brede zin, zoals de knelpunten bij paragraaf 7.2 laten zien. Want hoewel een groot deel van de beleidsdoelen door de EU en het Rijk worden bepaald, is aanvullend beleid én de uitvoering met het Natuurpact bij de provincies belegd. Daar ontstaat ook de eerste spanning, want het Natuurpact, de bestuurlijke invulling van de juridische verantwoordelijkheid, is niet voldoende om aan EU-wetgeving te voldoen, terwijl die juridische verantwoordelijkheid wel grotendeels bij provincies is belegd.

Daarbij geldt ook dat er een tweede spanning ontstaat doordat de inspanningen op het Natuurpact niet leiden tot het realiseren van de ambities van het Natuurpact. Hoewel die beleidsdoelen zijn afgestemd tussen Rijk en Provincies, zijn de provincies verantwoordelijk voor de uitvoering én hebben ze een grote mate van beleidsvrijheid. Binnen die ruimte worden de ambities niet gerealiseerd, terwijl zowel provincies (voor de Natuurpact-ambities) en het Rijk (voor de overkoepelende natuurdoelen) wel democratische verantwoordelijkheid dragen. Andersom geldt dat ook voor de bijdrage die van het Rijk, buiten de afspraken in het Natuurpact, verwacht kan worden voor het halen van wettelijke doelen. Het afleggen van democratische verantwoording over de uitvoering van een medeoverheid, schuurt wanneer die uitvoering niet tot het gewenste doel leidt.

Een derde spanning ontstaat er doordat wie betaalt niet altijd consistent is met wie bepaalt of hoe het wordt bekostigd. Hier ontstaat op twee manieren spanning.

- Voor een aantal taken zijn de doelen vastgelegd op rijksniveau, zoals voor faunaschade en exotenbeheer, net als de bekostiging via de algemene uitkering, terwijl de provincies moeten betalen. Doordat die kosten door exogene ontwikkelingen oplopen, moeten provincies zelf extra middelen aanwenden.
- Elke manier van bekostigen, bijvoorbeeld via een algemene uitkering, een decentralisatie-uitkering, een integratie-uitkering, een bijzondere fondsuitkering of een specifieke uitkering (SPUK), kent zijn eigen voor- en nadelen en past bij een bepaalde taaktoedeling. Voor het natuurpact is met de algemene uitkering gekozen voor een bekostiging die past bij veel beleidsvrijheid en veel invloed op het beleid (en de doelen) voor provincies. Binnen de ambities van het Natuurpact sluit dat nog tot op zekere hoogte aan, maar voor de wettelijke doelen in het verlengde van het Natuurpact schuurt dat.

119 Raad voor het openbaar bestuur (2025). Afrekenen met disbalans. P. 6 en p. 22.
120 De ROB haalt als voorbeelden van taboes aan: het overhevelen van open-einde regelingen naar gemeenten, het niet laten meegroeien van het belastinggebied van gemeenten bij overheveling van taken of het niet expliciteren van wat er gemonitord moet worden door de verschillende bestuurslagen.
121 Raad voor het openbaar bestuur (2025). Afrekenen met disbalans. P. 7.

Een deel van deze spanningen is in de afgelopen jaren ook erkend, en heeft geleid tot aanvullende SPUKs. Die hebben echter de onderliggende structurele knelpunten niet opgelost.

7.4 Handelingsperspectief: naar een Natuurpact 2.0

Zoals we hiervoor hebben uiteengezet sluiten de afspraken die gemaakt zijn in 2013 in het Natuurpact niet meer aan bij huidige en toekomstige beleidscontext. De druk op, en de aandacht voor, de natuur is in de loop der jaren groter geworden. Daarnaast zijn er meerdere knelpunten die een rol spelen in de uitvoering van de ambities uit het Natuurpact.

De Europeesrechtelijke doelen en verplichtingen gelden echter onverkort en de Natuurherstelverordening doet een stevige schep bovenop deze doelen en verbindt daaraan ook resultaatsverplichtingen, ook buiten Natura 2000-gebieden. Daarnaast hebben sinds 2013 meerdere ontwikkelingen eraan bijgedragen dat de taakzwaarte van de Natuurpact-taken is toegenomen. De mogelijke toekomstige ontwikkelingen dragen naar verwachting eveneens bij aan een toegenomen druk op de ambities in het Natuurpact. Dat vraagt om een nieuwe aanpak.

7.4.1 Sluit een Natuurpact 2.0 af, maar kijk breder dan Natuurpact 1.0

We bevelen het Rijk en provincies aan om snel om de tafel te gaan zitten om nieuwe bestuurlijke afspraken te maken. Het huidige Natuurpact loopt in 2027 af. De afspraken uit het Natuurpact zijn in de meeste gevallen wettelijk verankerd. Dat betekent dat de provincies de meeste taken ook na de looptijd nog zullen moeten uitvoeren. Bovendien stroken de afspraken uit het Natuurpact in een aantal gevallen niet meer met de actuele beleidscontext. Het aflopen van het Natuurpact vormt daarmee een natuurlijk moment om zowel de afgesproken taken en ambities als de benodigde middelen voor een degelijke uitvoering van deze taken te bezien.

In meerdere opzichten is 2027 een belangrijk jaar als het gaat om de natuur. De Kaderrichtlijn Water verplicht lidstaten om in 2027 de gestelde kwaliteitseisen voor deze waterlichamen te halen. Daarnaast moet Nederland in 2026 (concept) en 2027 (definitief) een Nationaal Herstelplan indienen waarin is opgenomen hoe Nederland de biodiversiteit gaat herstellen en gaat voldoen aan de Natuurherstelverordening. De verplichtingen uit beide richtlijnen zijn van grote invloed op de taken van het Rijk en provincies en waterschappen op het gebied van natuur. Deze twee ontwikkelingen kunnen worden meegenomen in een nieuw Natuurpact.

We bevelen aan om het ministerie van IenW en de waterschappen nauw te betrekken bij het maken van de nieuwe afspraken. De verantwoordelijkheid voor het nemen en financieren van hydrologische maatregelen buiten Natura 2000-gebieden is in veel gevallen niet duidelijk belegd. Bovendien maken de verplichtingen uit de KRW en de invloed van watermaatregelen op het behalen van de Europese doelen de betrokkenheid van deze partijen cruciaal. Het is daarbij van belang dat duidelijk wordt wie waarvoor aan de lat staat.

Neem bij de totstandkoming van het Natuurpact 2.0 de volgende uitgangspunten.

- Neem de wettelijke taken als uitgangspunt. Het nieuwe Natuurpact moet uitgaan van de huidige wettelijke taken en de daarmee samenhangende Europese verplichtingen en doelstellingen. Deze doelstellingen vormen de kern van het natuurbeleid. Het halen van deze doelstellingen staat voorop. Gebruik de Europese doelstellingen in samenhang met de wettelijke taken als uitgangspunt om de nieuwe bestuurlijke afspraken vorm te geven.
- Maak explicieter duidelijk wie waar verantwoordelijk is in de complete samenhang van factoren in de natuurbescherming. Het halen van de Europese doelen die zijn vastgelegd in de verschillende richtlijnen kan alleen worden gerealiseerd door een gezamenlijke aanpak van het Rijk, provincies en waterschappen waarbij verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in zijn lerende evaluaties meermaals aangestipt dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de VHR-opgave onvoldoende duidelijk is belegd. In het bijzonder is het niet duidelijk wie precies wat moet doen om de opgave te realiseren.[122] Het is van belang om dit knelpunt in het nieuwe Natuurpact te adresseren, door een duidelijke rolafbakening voor het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Het is van belang om onderscheid te maken tussen systeemverantwoordelijkheid (en wat dat betekent) en verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van maatregelen, wie aan de lat staat voor het wegnemen van drukfactoren en wie aan de lat staat voor welk deel van de opgave en voor eventuele restopgaven. Leg dit waar (nog) nodig juridisch vast.
- Werk vanuit een gebiedsgerichte aanpak. Het halen van de Europese doelen is geen opgave van alleen het Rijk of alleen de provincies. De opgave om doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen, Kaderrichtlijn Water en Natuurherstelverordening te halen vergt een stevige gezamenlijke inspanning van het Rijk, provincies, gemeenten én waterschappen. Het vergt bovendien een integrale

122 PBL & WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL, p. 13.

aanpak. De vraagstukken op het gebied van natuur(herstel), water, klimaat en stikstof vragen om een meer integrale, gebiedsgerichte aanpak.[123] De ambities en taken die voortvloeien uit het huidige Natuurpact zijn ontoereikend om de volledige Europese doelstellingen te halen.

- Leg duidelijke resultaatsverplichtingen op met concrete doelen en tijdslijnen. De Natuurherstelverordening en de Kaderrichtlijn Water hanteren beide duidelijke deadlines en resultaatverplichtingen. Hoewel deze deadlines gegeven de huidige opgave ambitieus zijn, geven ze ook houvast. We bevelen aan om de deadlines en resultaatverplichtingen uit deze richtlijnen als uitgangspunt te nemen bij het beleggen van de verantwoordelijkheidsverdeling. Maak daarbij onderscheid tussen waarvoor het Rijk aan de lat staat en waarvoor de provincie aan de lat staat. Concretiseer dit door gebruik te maken van provinciale doelstellingen. Het is van belang om op regelmatige basis met elkaar te overleggen over de voortgang van deze doelstellingen.

7.4.2 Voer een fundamenteel gesprek over de balans tussen taken, middelen en ambities dat leidt tot een nieuw arrangement

Sinds het sluiten van het Natuurpact in 2013 is er veel veranderd. De context van de natuuropgave is in de afgelopen jaren sterk aan verandering onderhevig geweest. De opgave is daarnaast in veel opzichten zwaarder geworden en/of de uitgaven zijn in de loop der jaren toegenomen. Dit onderzoek is niet het einde, maar het startschot voor dat gesprek.

We concluderen daarbij ook dat er een breder gesprek dan alleen over kosten gevoerd moet worden. Bepaald moet worden welke inspanningen nodig zijn om welke doelen en ambities te realiseren, hoe hard die doelen en ambities zijn, welke budgetten er beschikbaar zijn, daarbij past en welke mate van politiek-bestuurlijke vrijheid bij het bepalen van het juiste instrumentarium daarbij hoort.

Neem in dat gesprek ook het volgende mee:

- **Stel op basis van de keuzes over doelen, ambities, budgetten, verantwoordelijkheden en afspraken in de uitvoering, democratische verantwoording én decentrale beleidsvrijheid, een nieuw arrangement op waarin nadrukkelijk aandacht is voor de wijze van bekostiging.** Afhankelijk van de keuzes zijn de eerder genoemde algemene uitkering, decentralisatie-uitkering, integratie-uitkering, bijzondere fondsuitkering of specifieke uitkeringen mogelijkheden.[124] Daarnaast zijn er wellicht nieuwe, beter-passende bekostigingssystematieken te integreren, zoals inkomsten uit provinciale heffingen. De basis voor het arrangement begint bij die keuzes, maar om de die keuzes zonder taboes te kunnen maken én stand te kunnen laten houden in de praktijk, moet de bekostigingssystematiek daar goed op aansluiten. Voer dat gesprek daarom met open vizier.
- **Overweeg, wanneer wordt vastgehouden aan een Algemene Uitkering, een indicatieve onderverdeling van middelen te maken ter ondersteuning van provinciale afwegingen.** De middelen voor het huidige Natuurpact zijn slechts beperkt indicatief onderverdeeld naar taak/ambitie. De provincies hebben hierdoor veel beleidsvrijheid om de middelen te besteden. In de praktijk leidde dit ertoe dat nagenoeg alle middelen naar het halen van de VHR-doelen zijn gegaan. Een aantal ambities hebben daardoor minder aandacht gekregen. Tegelijkertijd heeft het Rijk voor een aantal ambities nauwelijks (extra) middelen toegekend. Als er een Natuurpact 2.0 wordt afgesloten, verdient het aanbeveling tussen Rijk en provincies indicatieve en globale afspraken te maken over de bestedingen per afgesproken ambitie. Ook als de bekostiging via de algemene uitkering blijft lopen, kunnen bestedingen gevolgd en geëvalueerd worden. Feitelijk sluit dit ook aan bij de werkwijze die in het huidige Natuurpact is gehanteerd. Omdat het gaat om een uitkering van middelen via het provinciefonds krijgen de provincies uiteindelijk één bedrag. Het is dan ook uiteindelijk aan provincies om naar eigen inzicht te handelen en de taken naar behoren uit te voeren. De indicatieve bedragen geven echter wel een beter beeld van de beschikbare middelen vanuit het Rijk per taak, waarmee over en weer gedurende de looptijd het gesprek kan worden gevoerd over of de middelen nog in verhouding staan tot de taak.

123 PBL & WUR (2020), Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020. Gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij, Den Haag: PBL, p. 14.

124 Raad voor het openbaar bestuur (2025). Afrekenen met disbalans. P. 22.

- **Maak, waar dat de verwachte uitgaven raakt, duidelijke afspraken over het in te zetten instrumentarium.** Provincies hebben sinds het afsluiten van het Natuurpact flinke stappen gezet om de opgave van 80.000 extra hectare natuur binnen het NNN te realiseren. Het doel uit het Natuurpact om deze hectares uiterlijk in 2027 te realiseren wordt echter niet gehaald. Provincies hebben in de afgelopen jaren veel ingezet op zelfrealisatie om de ambitie te realiseren. Het PBL wijst er in de lerende evaluaties op dat bredere toepassing van volledige schadeloosstelling van agrariërs en uiteindelijk onteigening nodig is om de doelen te halen. Provincies zetten deze middelen nog beperkt in. We bevelen – in lijn met het PBL – aan om een tijdsplanning op te stellen voor het realiseren van de resterende opgave, inclusief een stappenplan met bijbehorende escalatieladder voor de inzet van instrumentarium. Het Rijk krijgt daardoor een beter inzicht in de stappen die de provincies zetten om de ambitie te halen. De provincies creëren daarmee een duidelijk handelingskader per gebied.
- **Verbeter de monitoring van de uitvoering van het Natuurpact 2.0 en herijk de afspraken periodiek.** Het natuurbeleid staat steeds nadrukkelijker in de schijnwerpers. De Europese verplichtingen vragen om een integrale aanpak met duidelijke doelen. Het is dan ook cruciaal om tijdig te kunnen bijsturen als het Natuurpact 2.0 niet tot de gewenste voortgang leidt. Daarvoor is het ook cruciaal dat naast een verbeterde natuurmonitoring, provincies en Rijk ook uniformer en gestructureerder inzicht creëren in hun uitgaven op het gebied van natuur. De herijking van de afspraken kunnen goed gekoppeld worden aan het ritme van andere belangrijke mijlpalen, zoals bijvoorbeeld die van de 6-jaarlijkse actualisatie van het Natuur(herstel)plan.

HOOFDSTUK 8

Beknopte beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen één tot en met acht. De onderzoeksvragen negen tot en met elf worden in het vorige hoofdstuk beantwoord en vergen geen aparte samenvatting. De antwoorden op de vragen 1-8 zijn gebaseerd op de onderliggende analyses en aannames die zijn gedaan in het rapport. Die analyses, aannames en nuanceringen herhalen we in deze beknopte beantwoording niet. Ze zijn uiteraard te vinden in de voorgaande hoofdstukken.

1. Welke afspraken zijn er gemaakt in het Natuurpact (2013) en welke structurele taken zijn (daarin) vastgelegd? Hoe verhouden de afspraken in het Natuurpact zich tot de wettelijke taken?

In het Natuurpact zijn een aantal afspraken gemaakt. Een deel van deze afspraken heeft betrekking op in eerdere decentralisaties bij de provincie belegde taken, een deel van de afspraken heeft betrekking op nieuwe taken. In ons onderzoek kijken we naar de volgende gemaakte afspraken in het Natuurpact:

1. Provincies zijn verantwoordelijk voor de planologische begrenzing van Natuurnetwerk Nederland (NNN) en effectieve bescherming van natuur waarvan de realisatie voor NNN voorzien is.
2. Provincies hebben een opgave om minimaal 80.000 extra hectare natuur in te richten in 2027. Ten behoeve daarvan verwerven zij nieuwe natuur.
3. Provincies zijn ervoor verantwoordelijk dat het beheer van Natura 2000-gebieden en van het Natuurnetwerk Nederland wordt uitgevoerd, met uitzondering van de expliciet uitgesloten partijen/gebieden).
4. Het Rijk en de provincies hebben de gezamenlijke ambitie dat de natuurwaarden buiten NNN behouden blijven. Er wordt een extra impuls gegeven aan het beheer van natuur buiten NNN.
5. Provincies voeren regie over de uitvoering van agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven om bij te dragen aan het halen van doelen zowel binnen als buiten NNN.
6. Provincies hebben de taak om maatregelen te nemen voor soortenbescherming binnen en buiten NNN.
7. Er wordt samen met de waterschappen gewerkt aan verbetering van de watercondities van Natura 2000-gebieden.
8. Provincies verlenen tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren door middel van het beheer van het Faunafonds, inmiddels: ‘uitkeren faunaschade’.
9. Provincies hebben taken op het gebied van monitoring.
10. Provincies zijn bevoegd gezag voor VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving), onder andere met betrekking tot flora- en fauna-activiteiten en Natura 2000-activiteiten en provincies zijn verantwoordelijk voor het stellen van regels rond houtopstanden.
11. Het Rijk en de provincies willen de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie versterken.
12. De provincie heeft de taak om maatregelen te treffen voor de eliminatie en beheersing van aangewezen invasieve uitheemse soorten.

Al deze taken zijn structurele taken in de zin dat deze langlopend zijn en in de huidige context doorlopend aandacht behoeven. Taak 2, 4, 7 en 11 kennen incidentele componenten. Die zijn, buiten de ontwikkelopgave, echter niet verder geconcretiseerd.

2. Wat is het ambitieniveau/beoogd resultaat van het huidig takenpakket en welke ontwikkelingen/mutaties voorzien we in de nabije toekomst? Hoe verhoudt dit zich tot wettelijke verplichtingen, die zijn vastgelegd in nationale wetgeving en internationale verdragen?

Wat betreft de relatie tussen wettelijke taken en het Natuurpact concluderen we het volgende:

- Alle Natuurpactafspraken dragen bij aan het behalen van wettelijke verplichtingen en geven invulling aan wettelijke taken. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat met het Natuurpact de eindverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld de VHR-doelen niet naar provincies verschuift. Het ministerie van LVVN blijft (op onderdelen samen met IenW) systeemverantwoordelijk.
- Niet alle wettelijke taken die raken aan het natuurdomein zijn expliciet onderdeel van het Natuurpact. Het gaat te ver om al deze wettelijke taken hier op te voeren. De kern van natuurbeheer en -behoud in Natura 2000-gebieden op land is echter duidelijk bij provincies belegd. Daarover zijn in het Natuurpact (en in sommige gevallen al voor het sluiten van het Natuurpact) ook expliciete afspraken gemaakt. Het Natuurpact is echter minder expliciet in de taak voor provincies in natuur buiten NNN vergeleken met de wettelijke verplichtingen.
- Het behalen van Europeesrechtelijke verplichtingen vereist meer dan op dit moment gebeurt.[125] Dat gaat niet alleen om instandhoudingsmaatregelen, maar ook om maatregelen (zoals preventieve en compensatiemaatregelen) buiten NNN. In die zin zijn de afspraken in het Natuurpact niet (meer) afdoende om te voldoen aan de Europese verplichtingen die zijn omgezet in nationale wetgeving.

125 Zie bijvoorbeeld Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan.

3. Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de taakzwaarte bij het thema natuur inclusief de financiële consequenties daarvan?

Er zijn een aantal exogene ontwikkelingen geweest die de uitvoering van de Natuurpact-taken hebben beïnvloed. Zij hebben geleid tot een uitbreiding van een Natuurpact-taak, een inhoudelijke verzwaring of een kostenverzwaring:

- Een inhoudelijke verzwaring van de taak: met dezelfde inspanning of maatregel wordt minder resultaat bereikt.
- Een kostenverzwaring van de taak: dezelfde inspanning of maatregel kost meer geld dan eerst.

Het gaat daarbij om de volgende ontwikkelingen.

- **Inflatie** zorgt voor hogere kosten voor dezelfde gronden, goederen en arbeid/diensten. Deze ontwikkeling op vrijwel alle kosten heeft geleid tot een financiële verzwaring.
- **(Voortbestaan van) ontoereikende milieucondities** (zoals stikstofoverschot, niet-toereikende watercondities, etc.) zorgen voor een taakverzwaring omdat ook hierdoor extra beheermaatregelen genomen moeten worden om hetzelfde resultaat te verbeteren. Er is een grote samenhang met beleid en wetgeving voor andere sectoren (zoals landbouw en water) die bepalend zijn voor het bereiken voor gewenste milieucondities.
- **Het uitblijven van doelmatige maatregelen met als gevolg een toegenomen aantal juridische procedures en de ontwikkeling van jurisprudentie** heeft gezorgd voor een scherpere interpretatie van juridische kaders, met meer druk op snelle verbetering van de situatie in natuurgebieden. Dit heeft niet zo zeer geleid tot een uitbreiding van een Natuurpact-taak, maar heeft wel meer druk gezet op de taak van provincies, waaronder op de VTH-taken.
- **Veranderingen in de natuur**, zoals de toename van invasieve exoten, de komst van de wolf en toenemende schade door andere dieren, hebben geleid tot een kostenverzwaring met betrekking tot faunaschade-uitkeringen en hebben de taak in relatie tot exotenbeheer inhoudelijk verzwaard.
- **Klimaatverandering** leidt tot een inhoudelijke verzwaring van taken, met name voor natuurbeheer, soortenbescherming en hydrologische condities omdat habitattypen en soorten lijden onder klimaatverandering en daarmee ook de instandhoudingsdoelen.
- **Toegenomen recreatie** heeft geleid tot een inhoudelijke verzwaring bij VTH-taken en heeft invloed gehad op de benodigde hoeveelheid natuurbeheer die noodzakelijk was om hetzelfde resultaat te bereiken.

Daarnaast zijn er een aantal beleidsmatige ontwikkelingen geweest die de Natuurpact-taken hebben verbreed, of waarbij de invulling van een bestaande taak nader is bepaald en/of waarbij aanvullende middelen zijn vastgelegd. Zie voor de opsomming hiervan paragraaf 3.4.2 Hoofdstuk 4 gaat in op de financiële ontwikkelingen van de Natuurpact-taken tot nu toe.

4. Hoe hebben de wettelijke taken en de bijbehorende kosten zich ontwikkeld (autonome ontwikkelingen, aanvullende afspraken en eventuele keuzes provincies) en wat zijn op hoofdlijnen de uitgavenpatronen in de afgelopen jaren?

In de periode 2014-2023 zijn de totale jaarlijkse kosten van provincies voor de uitvoering van Natuurpact-taken, inclusief de ontwikkelopgave, toegenomen van € 507 miljoen in 2014 naar € 705 miljoen in 2023. Dit is een toename van ongeveer € 200 miljoen in de periode 2014-2023. Het grootste deel van deze toename kan worden verklaard door een stijging van de kosten voor:

- 3. Beheer NNN en Natura 2000-beheer (+€ 59 miljoen)
- 8. Faunafonds schade (+€ 48 miljoen).
- 5. Agrarisch natuurbeheer (+€ 21 miljoen)
- 6. Soortenbescherming (+€ 39 miljoen)
- 10. VTH-stelsel (+€ 12 miljoen)

De kosten voor de volgende onderdelen hebben een bescheidenere ontwikkeling laten zien in de periode 2014-2023:

- 4. Natuurwaarden buiten NNN (+€ 0,2 miljoen)
- 9. Monitoring (+€ 3 miljoen)
- 12. Invasieve exoten (+€ 6 miljoen)
- 7. Watercondities (+€ 0 miljoen)

De kosten voor de ontwikkelopgave fluctueren per jaar, maar komen voor de meeste jaren uit op een bedrag tussen de € 176 miljoen en € 215 miljoen. Alleen in de jaren 2015 (€ 120 miljoen) en 2021 (€ 137 miljoen) lagen de gemaakte kosten lager. In totaal bedragen de gemaakte kosten voor alle provincies ten aanzien van de ontwikkelopgave voor de periode 2014-2023 ongeveer € 1,8 miljard.

5. Een deel van de middelen was beschikbaar gesteld voor de ontwikkelopgave natuur en deze middelen zouden bij afronding van deze opgave beschikbaar blijven ten behoeve van de structurele beheertaken. Wat is de stand van zaken van de ontwikkelopgave en hoe verhouden de middelen zich tot de benodigde middelen voor de beheertaken?

In het Natuurpact is de gezamenlijke ambitie afgesproken dat provincies in de periode 2011-2027 in totaal 80.030 hectare nieuwe natuur ontwikkelen. Tot en met 2024 is van de totale inrichtingsambitie over 2011-2027 van 80.030 hectare in totaal 49.679 hectare gerealiseerd. Dit betekent dat er nog een restantopgave is voor de inrichting van nieuwe natuur van 30.351 hectare.

Op basis van de huidige normkosten (voor verwerven en inrichten van nieuwe natuur) bedragen de kosten voor het realiseren van het restant van de ontwikkelopgave € 2,9 miljard. Hier staat voor € 849 miljoen aan dekking in bestemmingsreserves van provincies tegenover. Aanvullend is er in de periode 2025-2027 € 447 miljoen beschikbaar (als onderdeel van de bijdrage uit het provinciefonds). Per saldo resteert een tekort van ongeveer € 1,6 miljard.

Ontwikkelopgave	Bedrag (x € 1 miljoen)
Kosten restant opgave	€ 2.886
Bestemmingsreserves provincies	€ 849
Dekking provinciefonds (2025-2027)	€ 447
Verschil	**€ 1.590**

De structurele beheerkosten voor het extra areaal van 80.030 hectare worden, op basis van de huidige normkosten, ingeschat op € 43,4 miljoen per jaar. De hiervoor in het provinciefonds structureel beschikbaar gestelde middelen, in 2024 ingeschat op € 149 miljoen per jaar, zijn ruimschoots voldoende om deze aanvullende kosten te dekken.

6. Hoe hebben de middelen in het provinciefonds zich de afgelopen jaren ontwikkeld en wat is de verwachte ontwikkeling (op basis van het bbp) de komende jaren?

In 2014 zijn de middelen met betrekking tot de taken die horen bij het Natuurpact nog via een integratie-uitkering (IU) uitgekeerd aan provincies. In 2015 en 2016 werden de middelen via een decentralisatie-uitkering (DU) uitgekeerd, en vanaf 2017 zijn de middelen overgeheveld naar de algemene uitkering (AU) van het provinciefonds. Hierdoor is voor de jaren 2014-2016 exact te bepalen welke middelen voor het Natuurpact beschikbaar zijn gesteld aan provincies. Vanaf 2017 is het lastiger om dit exact te bepalen omdat de middelen vanaf dat moment niet meer 'geoormerkt' zijn. Om een indicatie te geven van de middelen die provincies via de algemene uitkering van het provinciefonds vanaf 2017 voor de uitvoering van de Natuurpact-taken hebben ontvangen is de reeks doorgetrokken aan de hand van de accressen uit de verschillende circulaires die door het Rijk in de betreffende periode zijn gepubliceerd. Hierbij is de expliciete aanname gedaan dat de middelen voor het Natuurpact evenredig zijn gegroeid met de groei van het provinciefonds in de periode 2017-2023. Dit leidt tot het volgende totaalbeeld van middelen die door het Rijk aan provincies zijn uitgekeerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de autonome middelen op basis van het bestuursakkoord, taakmutaties en de ontwikkeling van de accressen.

Naast de middelen uit het provinciefonds waren er in de periode 2014-2023 nog twee aanvullende vormen van dekking voor de kosten van de taken met betrekking tot het Natuurpact:

- Cofinanciering vanuit de EU: specifiek voor agrarisch natuurbeheer (50%).
- Eigen bijdrage provincies: in het bestuursakkoord is afgesproken dat provincies jaarlijks een eigen bijdrage doen van € 65 miljoen.

Tabel 27 **totaalbeeld middelen uitgekeerd door Rijk aan provincies.**

Bedrag (x€1.000)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bestuursakkoord	€ 205.000	€ 205.000	€ 446.000	€ 453.600	€ 353.600	€ 370.700	€ 393.200	€ 429.300	€ 444.900	€ 476.500
Taakmutaties	€ 6.200	€ 25.200	-€ 5.800	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Accres	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 17.100	€ 22.500	€ 18.200	€ 15.300	€ 31.100	€ 37.500
Totaal	**€ 211.200**	**€ 230.200**	**€ 440.200**	**€ 453.600**	**€ 370.700**	**€ 393.200**	**€ 411.300**	**€ 444.600**	**€ 476.000**	**€ 514.000**

In tabel 28 zijn de verschillende stromen aan beschikbare middelen samengevat.

Tabel 28 **beschikbare middelen tot nu.**

Bedragen (x €1 miljoen)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rijksmiddelen	€ 211	€ 230	€ 440	€ 454	€ 371	€ 393	€ 411	€ 445	€ 476	€ 514
Cofinanciering EU (ANLb)	€ 26	€ 33	€ 28	€ 41	€ 44	€ 50	€ 61	€ 59	€ 42	€ 67
Eigen bijdrage provincies	€ 65	€ 65	€ 65	€ 66	€ 69	€ 73	€ 77	€ 79	€ 85	€ 92
Totaal	**€ 317**	**€ 343**	**€ 548**	**€ 576**	**€ 499**	**€ 533**	**€ 567**	**€ 602**	**€ 622**	**€ 693**

Naar verwachting volgt het bbp de gecombineerde bbp-index in de jaren tot aan 2030 zoals deze in tabel 29 is weergegeven.

Tabel 29 **Ontwikkeling bbp index.**

Ontwikkeling bbp index PF	2024[126]	2025[127]	2026[128]	2027	2028	2029	2030
Volume bbp (achtjaarsgemiddelde)	2,3%	2,16%	1,91%	1,76%	1,66%	1,54%	2,17%
Prijs bbp	4,0%	3,63%	2,49 %	2,53%	2,65%	2,49%	2,36%
Gecombineerde bbp-index	6,35%	5,87%	4,45%	4,33%	4,35%	4,07%	4,58%

Dit leidt tot een volgende ontwikkeling van de oorspronkelijk voor het Natuurpact afgesproken inkomsten:

Tabel 30 **Verwachte ontwikkeling beschikbare middelen.**

Bedrag (* € 1 miljoen)	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Rijksmiddelen natuurtaken	€ 567	€ 601	€ 604	€ 631	€ 658	€ 685	€ 716
Cofinanciering EU (ANLb)	€ 57	€ 59	€ 60	€ 61	€ 63	€ 64	€ 67
Eigen bijdrage provincies	€ 98	€ 104	€ 108	€ 113	€ 118	€ 123	€ 128
Totaal	**€ 722**	**€ 763**	**€ 773**	**€ 805**	**€ 839**	**€ 872**	**€ 911**

126 Bron: meicirculaire provinciefonds 2024.
127 Bron: meicirculaire provinciefonds 2025.
128 De inschattingen voor de ontwikkeling van de omvang van het provinciefonds zijn overgenomen uit de septembercirculaire provinciefonds 2025.

7. Welke ontwikkelingen in de wettelijke taken zijn te verwachten in het natuurdossier en wat zijn de verwachte financiële consequenties daarvan? Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de consequenties die keuzes aan rijkszijde hebben op de ontwikkeling van de structurele taken voor provincies. Zo kan het uitblijven van generieke stikstofreducerende maatregelen of het wegvallen van het transitiefonds ertoe leiden dat er extra inzet op structurele kosten voor inrichting en beheer getroffen moeten worden.

Als we kijken naar de Natuurpact-taken in de toekomst zien we dat er (net als bij de ontwikkelingen tot nu toe) exogene ontwikkelingen van invloed zijn en dat er beleidsmatige ontwikkelingen zijn. Gecategoriseerd tussen beleidsmatige en exogene ontwikkelingen en gerangschikt op basis van verwachte impact (van groot naar klein) [129] komen we tot de volgende ontwikkelingen:

Beleidsmatige ontwikkelingen:

- De implementatie van de Natuurherstelverordening (NHV).
- Groter areaal en intensivering agrarisch natuurbeheer.
- Versterken inzet aanpak invasieve exoten.
- Nieuw stelsel fauna- en jachtbeheer.
- Ambitie Bossenstrategie.
- Ontwikkelingen monitoring (Verbeterprogramma VHR-monitoring en EU-richtlijn inzake bodemmonitoring).
- Vernieuwde landelijke VHR-doelen.

Exogene ontwikkelingen:

- Klimaatverandering.
- Kostprijsverhoging natuurbeheer door onder andere klimaatverandering en stikstofbelasting (standaard kostprijs-onderzoek (SKP-onderzoek).[132]
- Stijging verwervings- en inrichtingskosten.
- (Aanhouden van) drukfactoren op natuur en biodiversiteit.
- Vergoeden van schade aan landbouw door wilde dieren.

In hoofdstuk 5 geven we per ontwikkeling kwalitatief aan wat deze inhoudt, op welke taken deze effect hebben, en welke financiële gevolgen er naar verwachting ontstaan. In hoofdstuk 6 geven we inzicht in de verwachte financiële effecten per Natuurpact-taak.

8. Hoe raken de ontwikkelingen de structurele kosten/uitgaven bij het thema natuur?

Als we de inzichten op het gebied van de ontwikkelingen die de Natuurpact-taken raken combineren met de gegevens over de jaren 2014-2023 komen we tot een globale inschatting van de ontwikkeling van uitgaven voor de taken (tabel 31). In de laatste kolom hebben we aangegeven of we verwachten dat de groeivoet voor de periode 2014-2023 ook tot aan 2030 geldt, of dat deze naar verwachting hoger of lager uitvalt. De onderbouwing voor de groeivoet staat in hoofdstuk 6.

Tabel 31 **Overzicht geschatte uitgaven tot en met 2030 en verwachting bijstelling.**

Onderdeel (x € 1 miljoen)	2023	Groeivoet	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Verwachting daadwerkelijke groei toekomst
Ontwikkelopgave	€ 201	0,1%	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	€ 201	n.v.t.
Beheer NNN en Natura 2000	€ 200	4,0%	€ 208	€ 217	€ 333	€ 346	€ 360	€ 375	€ 390	Hoger dan groeivoet
Natuurwaarden buiten NNN	€ 0,4	7,1%	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,5	€ 0,6	€ 0,6	€ 0,7	€ 0,7	Hoger dan groeivoet[130]
Agrarisch natuurbeheer	€ 112	2,3%	€ 114	€ 117	€ 120	€ 123	€ 125	€ 128	€ 131	Hoger dan groeivoet
Soortenbescherming	€ 67	10,0%	€ 73	€ 81	€ 89	€ 98	€ 108	€ 118	€ 130	Volgens groeivoet
Watercondities	€ 4	0,3%	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	€ 4	Hoger dan groeivoet
Faunaschade	€ 74	12,2%	€ 83	€ 93	€ 104	€ 117	€ 131	€ 147	€ 165	Volgens groeivoet
Monitoring	€ 5	8,7%	€ 6	€ 6	€ 7	€ 7	€ 8	€ 9	€ 10	Hoger dan groeivoet
VTH-stelsel	€ 21	7,9%	€ 22	€ 24	€ 26	€ 28	€ 30	€ 33	€ 35	Volgens groeivoet
Invasieve exoten	€ 6	38,6%	€ 8	€ 12	€ 16	€ 22	€ 31	€ 42	€ 59	Volgens groeivoet131
Overig (niet toe te rekenen)	€ 17	0,0%	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	€ 17	n.v.t.
Totaal	**€ 705**	**5,3%**	**€ 737**	**€ 773**	**€ 918**	**€ 964**	**€ 1.016**	**€ 1.075**	**€ 1.143**	

129 De impact van ontwikkelingen laat zich nooit met zekerheid voorspellen. De inschatting van de impact is gebaseerd op de bestudeerde documenten en de expertsessies.
130 Voornamelijk als gevolg van NHV.
131 We verwachten echter dat deze niet lang na 2030 flink zal afvlakken.
132 Deze ontwikkeling is ook deels endogeen, vanwege de toegenomen kosten voor arbeid.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Verdieping Natuurpact-taken en de ontwikkeling tot nu toe

In onderstaande fiches wordt elke Natuurpact-taak verdiept. We gaan achtereenvolgens in op:

- hoe de taak precies wordt uitgevoerd en of er verwantschap is met een van de andere taken
- hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is met betrekking tot de taak
- wat het wettelijk kader is (zowel internationaal/Europees als nationaal)
- welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan sinds 2013 en wat dit betekent voor de opgave van deze de taak
- wat de stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van de taak is.

1. Provincies zijn verantwoordelijk voor de planologische begrenzing van NNN en effectieve bescherming van natuur waarvan realisatie voor NNN voorzien is.	
Taak	Provincies zijn verantwoordelijk voor de planologische begrenzing van NNN en effectieve bescherming van natuur waarvan realisatie voor NNN voorzien is.
Nadere toelichting	**Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · De provincies zijn verantwoordelijk voor het aanwijzen van de NNN-gebieden in de omgevingsverordening en het bepalen van wezenlijke waarden en kenmerken. · Met 'effectieve bescherming' wordt hier planologische bescherming bedoeld. · Bijna de helft van het NNN op land is ook Natura 2000-gebied, en bijna alle aangewezen Natura 2000-gebieden zijn onderdeel van het NNN. **Verwantschap met andere taken?** · De planologische indeling geeft richting aan de beheer- en beschermingstaken in de provinciale beheerplannen. · Het verwerven en inrichten van nieuwe natuur.
Verantwoordelijk-heidsverdeling	· De provincies zijn verantwoordelijk voor planologische bescherming van het NNN. Zij wijzen deze aan in de provinciale omgevingsverordening. · De staatssecretaris van LVVN wijst de Natura 2000-gebieden aan. · Het Rijk is verantwoordelijk voor de natuur in het Nederlandse deel van de Noordzee en voor de natuur in de grote wateren binnen de rijkswateren. Dat zijn de Waddenzee, de Eems-Dollard, het IJsselmeergebied, de Zuidwestelijke Delta en de grote rivieren. [133]

Wettelijk kader	**Europeesrechtelijk kader:**
	· De Vogel- en Habitatrichtlijn instrueert voor welke habitattypen (ook als leefgebied voor (beschermde) soorten) uitbreiding noodzakelijk is. De verwervings- en inrichtingsopgave NNN is (deels) daarop gebaseerd.[134]
	
	Nationale wetgeving:
	· De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur[135] kan ter uitvoering van de VHR Natura 2000-gebieden en bijzondere nationale natuurgebieden aanwijzen (Ow, art. 2.44).
	· Afdeling 7.3. van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht de provincie tot:
	  · Het aanwijzen van NNN-gebieden (art. 7.6).
	  · Het vastleggen van de wezenlijke kenmerken en waarden (art. 7.7).
	  · Het stellen van regels in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling (uitbreiding) van de kenmerken en waarden van NNN-gebieden (art. 7.8 lid 1).
	  · 'De regels verzekeren in ieder geval dat de kwaliteit en oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland niet achteruitgaan, dat de samenhang tussen de gebieden van het natuurnetwerk wordt behouden en dat, als binnen het natuurnetwerk activiteiten worden toegelaten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het natuurnetwerk, deze gevolgen tijdig worden gecompenseerd, zodanig dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijven.'(art. 7.8 lid 2).

Ontwikkelingen sinds 2013	· Binnen provincies zijn (relatief kleine) aanpassingen doorgevoerd om de begrenzing beter te laten aansluiten bij de daadwerkelijke, huidige situatie.[136] Het gaat daarbij niet om Natura 2000-gebieden.

133 www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natuurnetwerk-nederland.
134 Habitatrichtlijn, art. 3.
135 Onder het huidige kabinet wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door de Staatssecretaris van LVVN.
136 Zie bijvoorbeeld: www.brabant.nl/onderwerpen/natuur-landschap/natuurnetwerk-brabant-nnb/aanpassing-natuurnetwerk-brabant/

Wat betekent dit voor de opgave?	· De ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan zijn nauwelijks van invloed geweest op de opgave van provincies. De provincies hebben het NNN immers al ruim begrensd om voldoende mogelijkheden te hebben voor verwerving.[137]
Stand van zaken uitvoering	· Het planologisch beschermen van NNN is een doorlopende taak. In principe is alle grond van het door provincies aangewezen NNN beschermd, maar zijn kleine aanpassingen doorlopend mogelijk en moet dit voor nog te verwerven en in te richten gronden nog gebeuren. · Het PBL concludeerde wel dat de realisatie van verbindingszones en overgangsgebieden gebaat is bij flexibiliteit in de begrenzing. Hiermee wordt de kans op het realiseren van ecologische verbindingszones en overgangsgebieden vergroot en versneld. Bovendien kan zo beter worden ingespeeld op de kansen die zich in een gebied voordoen.[138]

2. Provincies hebben een opgave om minimaal 80.000 extra hectare natuur in te richten in 2027. Ten behoeve daarvan verwerven zij nieuwe natuur.	
Taak	Provincies verwerven en richten nieuwe natuur in ten behoeve van de ontwikkelopgave (ontwikkelopgave totaal: 80.000 hectare[139] voor het einde van 2027). Dit gebeurt door de functie van (landbouw)grond te wijzigen en door op (nieuwe) gronden met natuur de beoogde natuur in te richten. Dit geldt voor eigen (aangekochte) gronden en voor gronden die in eigendom van particulieren blijven.[140] Soms wordt de ingerichte grond ook verkocht aan een andere grondeigenaar die verantwoordelijk wordt voor het beheer. In de tussentijd wordt grond (waar mogelijk) verpacht.

Nadere toelichting	**Hoe wordt deze taak uitgevoerd?**
	· Functiewijziging zelfrealisatie of na aankoop.
	· Grond wordt verworven met de inzet van grondinstrumentarium cf. de Ow (zoals in de hoofdstukken 9, 11, 12, 15), waaronder ruilen van gronden (grond-voor-grond-principe), herverkaveling, onteigening.
	· Dit wordt voornamelijk in gebiedsprocessen gedaan, maar ook op individuele basis worden gronden verworven. De gebiedsprocessen kennen de volgende onderdelen141:
	  · Gebiedsbijeenkomsten
	  · Onderzoeksplan en onderzoek
	  · Inrichtingsplan
	  · Impassingsplan/bestemmingsplan
	  · Goedkeuring door Provinciale Staten.
	  · Grondtransacties (juridisch, advies, taxatie, notaris).
	· Een aantal provincies heeft voor de uitvoering van deze taak aparte (externe) organisaties ingericht.[142]
	· De instrumenten worden voornamelijk op vrijwillige basis ingezet. Sommige provincies sluiten verplichtende instrumenten uit (onteigening of wettelijke herverkaveling).[143] Een aantal heeft dit op zeer kleine schaal en alleen voor sleutelhectares toegepast.[144]
	· Functieverandering wordt vastgelegd met een wijziging in het omgevingsplan en in een notarieel vastgelegde kwalitatieve verplichting. De afwaardering naar natuurgrond wordt financieel gecompenseerd.[145]
	· De SKNL-subsidie kan hiervoor worden aangewend.[146]
	
	Het inrichten van grond kent de volgende elementen[147]:
	· Definitief inrichtingsplan en vergunningen/ontheffingen.
	· Uitvraag bestek en inhuur aannemer.
	· Communicatie omwonenden.
	· Uitvoering werkzaamheden.
	· Monitoring.
	· Provincies verstrekken via het Subsidiestelsel Natuur en Landschap SKNL-subsidie voor het verbeteren van de kwaliteit van een bestaand natuurbeheertype of om deze om te zetten naar een andere natuurtype. Provincies bepalen zelf waar welke subsidie (voor welke natuurtypen) beschikbaar is.
	
	Verwantschap met andere taken?
	· Soortenbescherming
	· Beheer van NNN.

137 Tiende voortgangsrapportage, p. 15
138 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 6.
139 Met het Natuurpact zijn circa 18.000 hectare grond van het Rijk naar provincies overgeheveld.
140 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.4.
141 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 22.
142 Zie bijvoorbeeld het Groenontwikkelfonds in Noord-Brabant en Prolander in Drenthe en Groningen.
143 PBL, WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact: Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving (eerste evaluatie), p. 16-17.
144 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 21.
145 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.12.
146 *www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/regeling-en-verordening/kwaliteitsimpuls-investeringen-en-functieverandering/*
147 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 22.

Verantwoordelijk-heidsverdeling	· Provincies zijn onder het Natuurpact medeverantwoordelijk voor de verwerving (functieverandering) van natuurgrond. · Particuliere organisaties dragen (vrijwillig) ook bij aan verwerving van nieuwe natuur, denk aan TBO's die daarvoor ook eigen middelen kunnen aanwenden. · Twee provincies (Noord-Brabant en Noord-Holland) hebben hun eigen aanvullende ambitie vastgehouden. Respectievelijk gaat het om 3.100 en 3.025 hectare. · De provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor de inrichting van Natuur binnen het NNN. Afdeling 7.3. van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht de provincie: · Tot het aanwijzen van NNN-gebieden (art. 7.6). · Het vastleggen van de wezenlijke kenmerken (art. 7.7). · Het stellen van regels in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling (uitbreiding) van de kenmerken en waarden van NNN-gebieden (art. 7.8).
Wettelijk kader	**Internationaalrechtelijk kader:** · N.v.t. · Europeesrechtelijk kader: · De VHR instrueert voor welke habitattypen (ook als leefgebied voor (beschermde) soorten) uitbreiding noodzakelijk is. De verwervings- en inrichtingsopgave NNN is (deels) daarop gebaseerd. **Nationale wetgeving:** · Omgevingswet: hoofdstukken 9 (voorkeursrecht), 11 (onteigening), 12 (bijzondere instrumenten voor de inrichting van gebieden), 15 (schade). · Afdeling 7.3. van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht de provincie: · Tot het aanwijzen van NNN-gebieden (art. 7.6). · Het vastleggen van de wezenlijke kenmerken (art. 7.7). · Het stellen van regels in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling (uitbreiding) van de kenmerken en waarden van NNN-gebieden (art. 7.8).
Ontwikkelingen sinds 2013	· De agrarische grondprijs is de afgelopen 12 jaar verdubbeld naar gemiddeld € 85.300 per hectare, maar wel met grote lokale verschillen. Per jaar steeg de prijs gemiddeld met 5,1%.[148] Relatief hoge inkomens, beleid gericht op de extensivering van de landbouw, de stoppersregelingen en de ruimtevraag in brede zin stuwden de grondprijzen. · Ook andere kosten zoals onderzoekskosten zijn gestegen. · Bossenstrategie. In 2021 is begonnen met de uitvoering van de Bossenstrategie om te voldoen aan biodiversiteits- en klimaatdoelstellingen. De Bossenstrategie wordt deels binnen het NNN gerealiseerd. Voor de komende 2 jaar zijn via de maatregelpakketten deels middelen vrijgemaakt, maar er is aanhoudende onzekerheid over de financiering van de strategie.149 De Bossenstrategie bevat een ambitie om meer hectares bos te realiseren. Van de ambitie van 37.000 hectare, wordt 15.000 binnen het NNN gerealiseerd. Dit valt daarmee deels samen met de ontwikkelopgave. · Kostprijsverhoging. Gemiddelde stijging van € 6.400 voor inrichting per hectare per jaar, ten opzichte van de initiële normkosten van € 13.000 per hectare in 2013.[150] · Advies taskforce Versnelling, leidde bij 10 provincies tot opstellen Realisatiestrategieën.[151]
Wat betekent dit voor de opgave?	· De Bossenstrategie voegt een inhoudelijke focus toe aan de ontwikkelopgave, maar het hoofddoel van het NNN blijft het bijdragen aan VHR-doelen. Het NNN is noodzakelijk voor VHR-doelbereik. Er is met de Bossenstrategie meer aandacht voor de inrichting van bos. · De opgave voor NNN is verder ongewijzigd gebleven. De genoemde ontwikkelingen hebben wel effect op de uitvoering van de opgave (zie volgende blok.)

Stand van zaken uitvoering	· In de periode 2011-2023 is 31.350 hectare grond voor nieuwe natuur verworven.[152] Daarvan is 421 hectare in 2023 verworven.
	· Dit is in lijn met de conclusie van het PBL: 'Gebiedsprocessen voor de verwerving en inrichting van nieuwe natuur kosten veel meer tijd en geld dan voorzien.'[153]
	  · De gestegen grondprijs heeft effect op de kosten doordat het aankopen duurder wordt, maar het verschil tussen natuur- en landbouwgrond ook groter is geworden.
	  · Gebiedsprocessen duren gemiddeld tussen de 5 en 10 jaar.[154] Dat is langer dan verwacht en versterkt bovenstaand effect.
	· Een restopgave van te verwerven natuur na 2027 wordt niet uitgesloten. De laatste inschatting is dat er een restopgave voor de gehele ontwikkelopgave van circa 10.000 hectare na 2027 over is.[155]
	· De tweede Lerende evaluatie van het Natuurpact concludeerde[156]:
	  · Het tempo lag de eerste jaren hoog omdat die gronden al in bezit van de provincie waren en relatief veel verworven gronden op de goede plek lagen.
	  · De laatste stukken van het netwerk zijn het moeilijkst te verwerven en zijn veelal ook niet voor niks tot het laatst overgebleven.
	  · Medewerking van de grondeigenaren ontbreekt waardoor het tempo van verwerving is gedaald.
	  · Tegelijkertijd is de verwerving van de laatste stukken nodig omdat vaak dan pas het natuurgebied ingericht kan worden.
	· 'Gebiedsprocessen voor de verwerving en inrichting van nieuwe natuur kosten veel meer tijd en geld dan voorzien.'[157]

148 WUR en het Kadaster (2025). Ontwikkelingen op de Nederlandse agrarische grondmarkt 2012-2024.
149 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.36.
150 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 21.
151 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 22-23.
152 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.12.
153 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 5.
154 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 22.
155 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.4.
156 PBL en WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact: gezamenlijk de puzzel leggen voor natuur, economie en maatschappij (tweede evaluatie), p. 26.
157 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 5.

3. Provincies zijn ervoor verantwoordelijk dat het beheer van Natura 2000-gebieden en van het Natuurnetwerk Nederland uitgevoerd wordt. (met uitzondering van de expliciet uitgesloten partijen/gebieden)	
Taak	Provincies zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van regulier instandhoudingsbeheer en het uitvoeren van (tijdelijk) herstelbeheer binnen NNN en voor het beheer in de Natura 2000-gebieden waarvoor het Rijk niet verantwoordelijk is.
Nadere toelichting	**Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · Het opstellen en actualiseren van provinciale natuurbeheerplannen. Op basis van de huidige kwaliteit wordt het beheertype bepaald in het natuurbeheerplan. · Op basis van het natuurbeheerplan en de aanvraag wordt subsidie beschikbaar gesteld.[158] · Het zorg dragen voor de uitvoering van de natuurbeheermaatregelen in beheerplannen, door het maken van uitvoeringsafspraken, programmeren van natuurbeheermaatregelen, treffen van voorbereidingsbesluiten of zelf treffen van natuurbeheermaatregelen. · Hiervoor stellen provincies particuliere beheerders en natuurorganisaties in staat om de vastgestelde doelen voor beheer van NNN efficiënt te bereiken, door middel van de subsidieverordening Natuur- en Landschapsbeheer (SVNL) onder het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL). · Via Stichting Certificering SNL worden natuurbeheerders gecertificeerd en de kwaliteit van het natuurbeheer geborgd. Provincies stellen deze stichting in. · Waar noodzakelijk verbetering van inrichting van gebieden, gericht op behalen van natuurdoelstellingen. · Voor Natura 2000: · Het opstellen van Natura 2000-beheerplannen (opstellen, opnemen van instandhoudings-, preventieve en herstelmaatregelen inclusief PAS-maatregelen en evt. hydrologische maatregelen, zesjaarlijks actualiseren, toezicht en handhaving op het beheer). · Het opstellen van natuurdoelanalyses (als gevolg van WSNP en PSN) en de opvolging daarvan. **Verwantschap met andere taken?** · Taak 3: De verantwoordelijkheid voor het beheer van Natura 2000-gebieden. · Taak 6: soortenbescherming binnen en buiten NNN hangt samen met het beheer binnen en buiten NNN, omdat goed natuurbeheer bijdraagt aan de leefgebieden voor soorten. · Taak 7: het nemen van maatregelen om de watercondities te verbeteren · Taak 9: monitoring. Verplichtingen met betrekking tot monitoring leiden tot nieuwe inzichten, die mogelijk ook tot nieuwe beheer-verplichtingen leiden, zie bijvoorbeeld de NDA's. om goed te kunnen beheren, is een bepaalde monitoring cruciaal.
Verantwoordelijk-heidsverdeling	· Het Rijk is stelselverantwoordelijk voor natuur- en soortenbescherming. De Europese Commissie kan Nederland aanspreken als het niet voldoet aan de doelen zoals geformuleerd in de Vogel- en Habitatrichtlijn. · De provincies zijn onder artikel 2.18.g (lid 1 en 2) van de Omgevingswet: verantwoordelijk voor het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen. · De verantwoordelijkheid voor het nemen van instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen is (via art. 3.59 van Bkl) de verantwoordelijkheid van de provincies. · Provincies zijn eigenaar van het SNL. Daarmee is het natuurbeheer geüniformeerd in alle provincies. Provincies bepalen zelf waar en welke beheersubsidies ze openstellen.
Wettelijk kader	· **Internationaalrechtelijk kader:** In het Biodiversiteitsverdrag is een algemene verplichting opgenomen voor de bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten. Het verdrag schrijft geen concrete beschermingsmaatregelen voor. · Het verdrag van Bonn en Bern verplichten om aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd of kwetsbaar zijn. **Europeesrechtelijk kader:** · Voor zover Natura 2000-gebieden in het NNN liggen is de VHR van toepassing (zie ook het volgende fiche). · Voor Natura 2000-gebieden dat lidstaten maatregelen nemen voor behoud en/of herstel van Natura 2000-gebieden en de betrokken soorten en habitattypen (art. 6.1). · Voor zover deze soorten- en habitattypen I, IV en V van de Habitatrichtlijn (en zie ook artikel 3 lid 2 sub b en artikel 5 Vogelrichtlijn) staan en buiten Natura 2000-gebieden voorkomen gelden beschermingsregimes en behoudregimes daar ook. **Nationale wetgeving:** · Omgevingswet artikel 2.18 lid 2.i geeft provincies de taak om zorgt de dragen voor het treffen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden, in overeenstemming met de VHR, en met uitzondering van Natura 2000-gebieden die bij AMvB onder de verantwoordelijkheden van andere bestuurslagen vallen. · Bkl art. 3.59 verplicht provincies zorg te dragen voor het treffen van de nodige instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen om voor het bereiken van instandhoudingsdoelen. · Ook voor de gebieden binnen het NNN geldt artikel 2.18.g (lid 1 en 2) van de Omgevingswet: provincies zijn verantwoordelijk voor het behoud of herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen, van hun biotopen en habitats, en van in Nederland voorkomende typen natuurlijke habitats, in overeenstemming met de internationaalrechtelijke verplichtingen. Daaronder valt ook het natuurbeheer.

158 "Het Natuurbeheerplan (NBP) is een beleidskader voor het provinciale natuurbeleid. In het Natuurbeheerplan begrenzen en beschrijven provincies de gebieden waar beheerders subsidie kunnen krijgen voor het beheer en de ontwikkeling van natuur, agrarische natuur en landschapselementen. Subsidie is alleen mogelijk voor de beheertypen van de Index Natuur en Landschap die in het Natuurbeheerplan zijn begrensd en vastgesteld." *www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/natuurbeheerplan/*

Ontwikkelingen sinds 2013	• Welke ontwikkelingen hebben zich sinds het Natuurpact voorgedaan die van invloed zijn geweest beheer binnen NNN en Natura 2000-gebieden? buiten het NNN? • Sinds 2011 is de inzet op herstelbeheer van bestaande natuur sterk toegenomen in vergelijking met de twintig jaar daarvoor.[159] • Ingang Wet natuurbescherming in 2017 en overgang naar Omgevingswet in 2024. • Na het wegvallen van de PAS, kwam het Programma Natuur die herstelmaatregelen financierden. • Wisselende beleidsvoornemens die raken aan Natuurpact-taken zoals het NPLG. • Inflatie: dezelfde beheer- en herstelmaatregelen zijn duurder geworden. De standaardkostprijzen voor beheer wordenjaarlijks geïndexeerd, de indexatie was gemiddeld 6,8% per jaar (in totaal 34% tussen 2020 en 2025). • Naast de indexatie is in opdracht van BIJ12 een evaluatie van de standaardkostprijzen die ten grondslag liggen aan de SNL-beheersubsidies uitgevoerd. Daaruit komt naar voren dat de kosten van beheer (bovenop reguliere indexatie) voor het gewogen gemiddelde op basis van hectares per beheertype met circa 48% is gestegen. Onder andere als gevolg van achterblijvende natuurcondities en grotere druk op gebieden • De beheersubsidie is tijdelijk (en tot 2030 gedekt met incidenteel geld uit het Programma Natuur) verhoogd van 75% naar 84%. • Aanscherping kritische depositiewaarden.[160] • De realisatie van NNN blijft achter, waardoor het natuurareaal voor vele soorten nog te klein is voor het behoud.[161] • Groei in areaal natuur door verwerving van natuur waardoor er meer natuur te beheren is. • Klimaatverandering: sterkere pieken in droge en natte periodes.
Wat betekent dit voor de opgave?	• De opgave neemt toe. Doordat drukfactoren nauwelijks worden weggenomen, blijft de druk op natuurbeheer groot. Daarnaast geldt bijvoorbeeld: hoe langer de KDW overschreden wordt, hoe moeilijker de natuur hersteld, waardoor er nog meer inzet op (tijdelijk) beheer noodzakelijk is.[162] • Door de wisseling van klimaat moet er meer en aangepast beheerd worden • Door de toename van het aantal ingerichte NNN-hectares, is de beheeropgave ook gegroeid. Sinds 2011 is er 50.480 aan natuur bijgekomen.[163] • Door de wisseling in klimaat en het achterblijven van andere condities (bijvoorbeeld te hoge stikstofdepositie) moet er meer en aangepast beheerd worden. • De kosten voor het beheer lopen steeds hoger op. • Er is relatief weinig buiten NNN bereikt[164], door beperkte resultaten met het oog op bijvoorbeeld stikstofreductie bleef de druk op natuurtypen binnen het NNN hoog en nam wellicht toe, waardoor de druk op natuurbeheer en herstelmaatregelen ook toenam.
Stand van zaken uitvoering	• Het natuurbeheer binnen NNN en Natura 2000 blijft een doorlopende taak. • 'Het is van belang ook maatregelen te nemen in de bestaande natuur buiten het Natura 2000-deel van het Natuurnetwerk. Daar hebben provincies nu weinig aandacht voor; ze lieten daar slechts 10% van de herstelmaatregelen treffen (in oppervlakte gemeten).'[165] • Er is geen landsdekkend beeld van de kwaliteit van natuur te geven. In de voortgangsrapportage wordt naar 8 indicatoren gekeken. Uit de laatste voortgangsrapportage blijkt dat er meer soorten vooruit dan achteruit zijn gegaan.[166] De veranderingen ten opzichte van de 9e voortgangsrapportage waren minimaal. De reden daarvoor is dat verbeteringen of verslechteringen vaak pas na meerdere jaren zichtbaar worden en niet alle indicatoren jaarlijks geactualiseerd (kunnen) worden. • Nieuwe monitoring, zoals de NDA's, (zie taak 12) leidt ook tot nieuwe beheer-inzet. • Voor de helft van de habitattypen kunnen lokale (en tijdelijke) herstelmaatregelen soelaas bieden. Maar voor circa een derde van de habitattypen kan dat niet en zijn extra maatregelen op landschapsniveau nodig.[167] Ook de komende jaren blijft de opgave groot. • De Ecologische Autoriteit concludeerde dat ondanks beheerinspanningen binnen de gebieden, het slecht gaat met veel van de Natura 2000-gebieden.[168] Ze schrijft: 'Nederland heeft achterstallig onderhoud op zowel het gebied van natuurmonitoring als op het gebied van het nemen van de noodzakelijke maatregelen om (verdere) verslechtering tegen te gaan en zodoende de eigen natuurdoelen te halen.' Daarbij gaat het voornamelijk om drukfactoren stikstof, invasieve exoten en waterkwaliteit- en kwantiteit.

159 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 36-43.
160 WUR (2023). Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000: Herziening 2023.
161 PBL (2023). Balans van de leefomgeving, p. 76.
162 Ibidem, p. 76.
163 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.4.
164 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 36-43.
165 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 42.
166 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.5.
167 PBL (2023). Balans van de leefomgeving, p. 77.
168 Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan, p.2.

4. Het Rijk en provincies hebben de gezamenlijke ambitie dat de natuurwaarden buiten NNN behouden blijven. Er wordt een extra impuls gegeven aan het beheer van natuur buiten NNN.	
Taak	De gezamenlijk ambitie is een intentie-afspraak en geen resultaatverplichting. Wel zijn er enkele verplichtingen die raken aan deze Natuurpact-taak. zoals de Europese en Internationale verplichtingen met betrekking tot. de bescherming van habitattypen en soorten. Dit is het geval wanneer beheer buiten NNN onvermijdelijk is om de Europese doelen te halen. Agrarisch natuurbeheer valt ook onder deze ambitie, maar beschouwen we bij taak 7.

Nadere toelichting	**Provincies hebben hier veel beleidsvrijheid, voorkomende beleidsstrategieën zijn[169]:**
	· Groenblauwe verbindingen via
	  · (Expliciete) ecologische verbindingszones via planologische bescherming.
	  · Groenblauwe dooradering via aanpalend beleid.
	· Beschermen van kwaliteiten van landschap via
	  · Planologische bescherming.
	  · Toevoegen van kwaliteit door groenblauwe dooradering.
	  · Sturen op landschap bij grote transities door daar extra aandacht aan te besteden.
	· Bos via provinciale Bossenstrategie of bredere houtstrategieën en uitvoeringsprogramma's met focus op:
	  · Bomen en bosjes in bebouwde omgeving.
	  · Landschapselementen in het landelijk gebied.
	  · Nieuw bos buiten NNN.
	
	Voor al deze strategieën wordt er met name planologisch of op basis van vrijwilligheid gehandeld. Deze strategieën dragen bij aan de VHR-doelen. Ook gelden (in mindere mate) actieve en vooral passieve soortenbescherming buiten NNN:
	
	· Actieve soortenbescherming: nemen van maatregelen ter bescherming of stimulering van een of meerdere soorten, onder meer door leefgebiedenbenadering.[170]
	· Passieve soortenbescherming: De beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantensoorten (VHR, en verdragen Bonn en Bern), zie ook VTH-taken.
	
	Verwantschap met andere taken?
	· Het natuurbeheer binnen NNN en Natura 2000-gebieden hangt deels samen met het beheer daarbuiten. Als een gebied groter is (ook buiten NNN) kunnen soorten beter in stand gehouden worden. Omgekeerd geldt ook: wegnemen drukfactoren van buiten NNN kunnen de druk op NNN reduceren.
	· Agrarisch natuurbeheer (taak 5) en soortenbescherming buiten NNN (taak 6).

Verantwoordelijk-heidsverdeling	Rijk en provincies zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor deze ambitie.
Wettelijk kader	Omdat het om een gezamenlijke ambitie gaat is er geen directe wettelijke verplichting of borging. Er is echter wel relevante wetgeving waar deze een impuls aan natuurbeheer buiten Natura 2000 aan kan bijdragen. Dat betreft: **Internationaalrechtelijk kader:** · In het Biodiversiteitsverdrag is een algemene verplichting opgenomen voor de bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten. Het verdrag schrijft geen concrete beschermingsmaatregelen voor. · Het verdrag van Bonn en Bern verplichten om aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd of kwetsbaar zijn. **Europeesrechtelijk kader:** · In de Vogel- en Habitatrichtlijn en bijlagen is opgenomen welke soorten en habitattypen van Europees belang zijn om te beschermen en in een gunstige staat van instandhouding te brengen. **Nationale wetgeving:** · Het wettelijk kader voor (passieve en actieve) soortenbescherming (ook om te voldoen aan internationale verplichtingen en verdragen) is opgenomen in Omgevingswet artikel 2.18 lid 1g, sub 1 en 2.31a. en in Artikel 3.57 van het Bkl die het provinciebestuur verplicht maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming, behoud of herstel van een gunstige staat van biotopen, leefgebieden en soorten.
Ontwikkelingen sinds 2013	· De Bossenstrategie: 22.000 hectare extra bos buiten NNN, revitalisering bos en toename houtige landschapselementen in het landelijk gebied en in steden en dorpen. Provincies hebben een regionale Bossenstrategie en/of uitvoeringsprogramma vastgesteld. · Aanvalsplan landschap: 10% groenblauwe dooradering in het landelijk gebied (excl bebouwde kom én het NNN).[171] · Aanvalsplan Grutto · Wisselende beleidsvoornemens die raken aan Natuurpact-taken zoals het NPLG.

169 WUR (2022). Provinciale beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk voor het bevorderen van biodiversiteit.
170 De ontwikkeling van het NNN, het agrarisch natuurbeheer en opgaven ihkv N2000, KRW en PAS kunnen ook van (positieve) invloed zijn op soortenbescherming.
171 Samen voor biodiversiteit (2022). Aanvalsplan landschap: realisatie van 10% groenblauwe dooradering. Het doel was ook onderdeel van het NPLG.

Wat betekent dit voor de opgave?	De opgave blijft zoals deze was. De ambities met de Bossenstrategie en het Aanvalsplan landschap concretiseerden die opgave (overigens zonder wettelijke basis) en scherpten die aan, maar verankerden die niet in wetgeving. Tegelijkertijd is het verdwijnen van het NPLG hier een belemmerende factor omdat hier deels de financiering van de Bossenstrategie en het aanvalsplan landschapselementen in was meegenomen.
Stand van zaken uitvoering	· Er zijn geen centrale cijfers beschikbaar over wat er buiten NNN is bereikt. Wel is duidelijk dat er relatief weinig buiten NNN is bereikt.[172] Hoewel de verschillende beleidsstrategieën inderdaad bijdragen aan biodiversiteit buiten het NNN, zijn er kanttekeningen te plaatsen zoals dat er vooral wordt aangesloten bij ander aanpalen en faciliterend beleid.[173] Ook lopen provincies aan tegen gebrek aan middelen en vrijblijvendheid in beleid.

5. Provincies voeren regie over de uitvoering van agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven[174] om bij te dragen aan het halen van doelen zowel binnen als buiten het NNN	
Taak	Provincies voeren regie over de uitvoering van agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven om bij te dragen aan het halen van doelen zowel binnen als buiten het NNN.
Nadere toelichting	**Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · Opstellen provinciale natuurbeheerplannen waarin gronden voor ANLb worden gespecificeerd. · Het bijdragen aan doelen via agrarisch natuurbeheer via agrarische collectieven, op basis van vrijwilligheid. Provincies maken afspraken met collectieven over doelen, budget en beheer. · Subsidiering van ANLb via SNL. Provincies zijn regelingeigenaar. · Subsidieverlening onder GLB door RVO (in opdracht van provincies) ihkv Agrarisch Natuurbeheer (inclusief controle door NVWA). **Verwantschap met andere taken?** · Taak 3: natuurbeheer binnen NNN/Natura 2000-gebieden. ANLb kan drukfactoren op die gebieden wegnemen. · Taak 4: natuurwaarden buiten NNN behouden, omdat het bij uitstek buiten Natura 2000-gebieden en vaak buiten NNN plaatsvindt. · Taak 6: soortenbescherming buiten NNN omdat het zich ook richt op soorten die (veel) buiten het NNN leven, zoals boerenlandvogels.
Verantwoordelijk-heidsverdeling	**De taakverdeling voor de agrarisch natuurbeheer is als volgt:** · Onder het GLB is Nederland verplicht een Nationaal Strategisch Plan te ontwikkelen waarin de toepassing van Europese regels in Nederland vorm worden gegeven. Het Rijk is verantwoordelijk voor het opstellen van dat plan. · Provincies stellen samen met gebiedspartijen de ambities en natuurdoelen vast in hun provinciale natuurbeheerplannen. Zij zijn ook regelinghouder van de ANLb-subsidie onder het SNL en verantwoordelijk voor het verstrekken van de subsidie. · Agrarische collectieven zijn verantwoordelijk voor de verdere invulling van het agrarisch natuurbeheer in hun eigen jaarplannen en vragen daar bij de provincie subsidie voor aan. · Het Rijk is stelselverantwoordelijk voor soortenbescherming in Nederland. De Europese Commissie kan Nederland aanspreken als het niet voldoet aan de doelen zoals geformuleerd in de Vogel- en Habitatrichtlijn.
Wettelijk kader	**Internationaalrechtelijk kader:** **Europeesrechtelijk kader:** · Het agrarisch natuurbeheer is een belangrijk instrument onder de tweede pijler van het GLB. · Agrarisch natuurbeheer kan bijdragen aan het halen van de doelen uit de VHR. In de Vogel- en Habitatrichtlijn en bijlagen is opgenomen welke soorten van Europees belang zijn om te beschermen. Voor vogelsoorten in bijlage 3 van de VR en voor de dier- en plantensoorten in bijlage IV van de HR gelden verbodsbepalingen. Voor vogelsoorten in bijlage 2 van de VR gelden jachtrestricties. Voor een deel van de soorten met gebiedsbescherming zijn vooral agrarische gebieden belangrijk. Die liggen veelal buiten de aangewezen Natura 2000-gebieden. **Nationale wetgeving:** · Het wettelijk kader voor soortenbescherming is opgenomen in: · Omgevingswet artikel 2:18 lid 1g, sub 1 en 2.31a. · Artikel 3.57 van het Bkl. · Het besluit activiteiten leefomgeving, artikel 11.37 t/m 11.58 en bijlage IX.
Ontwikkelingen sinds 2013	· Sinds 2009 valt het agrarisch natuurbeheer onder het SNL. · Aanvalsplan Grutto. · Het budget voor agrarisch natuurbeheer is de laatste jaren verhoogd. · Groei van het areaal ANLb als gevolg van de koppeling met het GLB.

172 PBL (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact (derde evaluatie), p. 36-43.
173 WUR (2022). Provinciale beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk voor het bevorderen van biodiversiteit.
174 Tegenwoordig collectieven of agrarisch collectieven genoemd.

Wat betekent dit voor de opgave?	**De opgave voor provincies is toegenomen doordat de uitvoering is toegenomen:** · Het ANLb is verbreed: er zijn drie leefgebieden en er is een categorie 'klimaat' toegevoegd om meer op klimaatbeheersmaatregelen te kunnen sturen.[175] · Het aanvalsplan Grutto heeft met extra rijksmiddelen geleid tot de uitrol van extra en zware ANLb-pakketten in een toenemend aantal gebieden.[176] · De biodiversiteitsopgave is onder de VHR gelijk gebleven. · Het areaal iets lager dan de 117.000 hectare die in 2015 werd beheerd, daar staat tegenover dat binnen het (stabiele) aandeel zware pakketten het aandeel meer ingrijpende pakketten is toegenomen.[177]
Stand van zaken uitvoering	· Uitvoerbaarheid en doelgerichtheid is toegenomen met de overgang van het stelsel, met name door de collectiviteit en toegenomen flexibiliteit.[178] · Op 5.18% van het totale areaal landbouwgrond wordt ANLb uitgevoerd.[179] Er is overigens geen harde hectaredoelstelling voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer afgesproken. Daarnaast is ook het type beheer relevant, niet alleen de omvang van het aantal hectares.

6. Provincies hebben de taak om maatregelen te nemen voor soortenbescherming binnen en buiten NNN

Taak	Er is extra aandacht voor soortenbescherming. Provincies hebben de taak om maatregelen te nemen voor soortenbescherming binnen en buiten NNN.
Nadere toelichting	**Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · In het Natuurpact is het volgende opgenomen: 'De verplichtingen, ook buiten het Natuurnetwerk Nederland, vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden nagekomen. Deze verplichtingen, de overige internationaal afgesproken biodiversiteitsdoelen en de Rode Lijsten, zijn leidend in de inspanningen op het gebied van soortenbescherming. De natuurwetgeving is een belangrijk kader waarbinnen de actieve soortenbescherming vorm krijgt. […]'[180] · Natuurwetgeving is een belangrijk kader waarin soortenbescherming vorm krijgt. De verplichtingen, vanuit de VHR worden nagekomen en zijn samen met de overige internationaal afgesproken biodiversiteitsdoelen, leidend in de inspanningen op het gebied van soortenbescherming. · Soortenbescherming kan de vorm hebben van juridische of fysieke maatregelen die de vestiging of uitbreiding van soortenpopulatie stimuleren. Denk aan: · Passieve soortenbescherming: De beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantensoorten (VHR, en verdragen Bonn en Bern), zie ook VTH-taken. · Actieve soortenbescherming: nemen van maatregelen ter bescherming of stimulering van een of meerdere soorten, onder meer door leefgebiedenbenadering.[181] · Soortenbescherming kan ook worden verbeterd zoveel mogelijk mee te laten liften met de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer door collectieven en de opgaven in het kader van Natura 2000, KRW en PAS. Zo nodig moet aanvullend met gerichte initiatieven de soortenbescherming worden ondersteund. · Soortenbescherming kan ook door andere actoren plaatsvinden, zoals burgers, organisaties en bedrijven door middel van initiatieven. [182] **Verwantschap met andere taken?** · Taak 2: de ontwikkeling van nieuwe hectares natuur ten behoeve van het NNN. · Taak 3: beheer in NNN en Natura 2000-gebieden, onder andere ten behoeve van VHR-doelen. Uitbreiding en verbetering van leefgebieden draagt bij aan soortenbescherming. · Taak 5 agrarisch natuurbeheer ten behoeve van VHR-doelen en soortenbescherming. · Taak 8: Regels voor jacht en schadebestrijding (Faunafonds). · Taak 12: Invasieve exoten.
Verantwoordelijk-heidsverdeling	**De verantwoordelijkheid voor de soortenbescherming binnen NNN (maar ook buiten NNN) is als volgt:** · Het Rijk is stelselverantwoordelijk voor soortenbescherming in Nederland. De Europese Commissie kan Nederland aanspreken als het niet voldoet aan de doelen zoals geformuleerd in de Vogel- en Habitatrichtlijn. · De provincies hebben de taak om maatregelen te nemen om soorten te beschermen. · Burgers, organisaties en bedrijven hebben volgens het Natuurpact ook een rol bij soortenbescherming, door middel van het nemen van initiatieven.

175 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.18.
176 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.18.
177 WUR (2025). Ecologische evaluatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer, p. 28.
178 WUR (2025). Ecologische evaluatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
179 WUR (2025). Ecologische evaluatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer, p. 28.
180 Kamerbrief Natuurpact p. 5 e.v.
181 De ontwikkeling van het NNN, het agrarisch natuurbeheer en opgaven ihkv N2000, KRW en PAS kunnen ook van (positieve) invloed zijn op soortenbescherming.
182 Kamerbrief Natuurpact, p. 6.

Wettelijk kader	**Internationaalrechtelijk kader:** · In het Biodiversiteitsverdrag is een algemene verplichting opgenomen voor de bescherming van bedreigde dier- en plantensoorten. Het verdrag schrijft geen concrete beschermingsmaatregelen voor. · Het verdrag van Bonn en Bern verplichten om aandacht te besteden aan soorten die met uitsterven worden bedreigd of kwetsbaar zijn. **Europeesrechtelijk kader:** · In de Vogel- en Habitatrichtlijn en bijlagen is opgenomen welke soorten van Europees belang zijn om te beschermen. Voor vogelsoorten in bijlage 3 van de VR en voor de dier- en plantensoorten in bijlage IV van de HR gelden verbodsbepalingen. Voor vogelsoorten in bijlage 2 van de VR gelden jachtrestricties. Deze verplichting geldt zowel binnen als buiten NNN. **Nationale wetgeving:** · Het wettelijk kader voor soortenbescherming is opgenomen in: · Het wettelijk kader voor (passieve en actieve) soortenbescherming (ook om te voldoen aan internationale verplichtingen en verdragen) is opgenomen in Omgevingswet artikel 2.18 lid 1g, sub 1 en 2.31a. · Artikel 3.57 van het Bkl dat het provinciebestuur verplicht maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming, behoud of herstel van een gunstige staat van biotopen, leefgebieden en soorten. · Het besluit activiteiten leefomgeving, artikel 11.37 t/m 11.58 en bijlage IX. Waarin beschreven wordt welke activiteiten vergunningsplichtig zijn met het oog op flora en fauna-activiteiten
Ontwikkelingen sinds 2013	**Ontwikkelingen met betrekking tot soortenbescherming zijn:** · Aanvullende middelen voor agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer kan bijdragen aan het behoud van soorten (zie ook Aanvalsplan Grutto).[183] · Komst van nieuwe soorten zoals de wolf, of groei van bestaande soorten zoals de bever en dassen.[184] Vanwege de komst van de wolf in Nederland zijn beleidsplannen gemaakt. Daarnaast heeft het tot gevolg gehad dat maatregelen moesten worden getroffen om de wolf te beschermen. Tegelijkertijd zorgt de wolf ook voor schade aan fauna, zie faunschade.[185] · Klimaatverandering. · Agenda Natuurinclusief en natuurinclusief isoleren en in dat kader de beoordeling van soortenmanagementplannen (SMP) · Wisselend beleidsvoornemens die raken aan Natuurpact-taken zoals het NPLG.
Wat betekent dit voor de opgave?	· Wat betreft soortenbescherming buiten NNN geldt dat de opgave niet is veranderd, anders dan dat een aantal soorten nieuw zijn of groeien. Waaronder de wolf, waarvoor aanvullende preventieve maatregelen worden genomen. Dat geldt ook voor faunaschade (zie taak 11). · De inspanningen voor het beheer en verbeteren van natuur in NNN en Natura 2000-gebieden draagt bij aan soortenbescherming. Instabiel Rijksbeleid heeft de passieve soortbescherming onder druk gezet: er kunnen steeds minder Natura 2000-vergunningen afgegeven worden. · Het stoppen van het NPLG heeft de integrale aanpak vertraagd, die ook ten goede kwam aan het soortenbeleid. · Het niet sluiten van een Landbouwakkoord betekende ook dat dat aanvullende inzet vanuit de landbouw uitbleef. · Een toename van het aantal toezichts- en handhavingszaken en rechtszaken, zie ook taak nr. 13.
Stand van zaken uitvoering	· De taak blijft doorlopen. · De inspanningen voor het beheer en verbeteren van natuur in NNN en Natura 2000-gebieden draagt bij aan soortenbescherming. · De trend van alle soorten is dat er meer soorten vooruitgaan (179) dan achteruit (152) sinds 1990.[186]

183 Kamerstukken 2023/2024, 33 576, nr. 460.
184 Naturalis Biodiversity Center, Statusrapport Nederlandse biodiversiteit 2025, p. 8.
185 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p.17.
186 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p. 24.

9. Provincies hebben taken op het gebied van natuurmonitoring.	
Taak	Provincies hebben taken op het gebied van monitoring.
Nadere toelichting	**Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · Provincies verkrijgen monitoringsgegevens aan de hand van de Werkwijze monitoring beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000 in het kader van het Subsidiestelsel Natuur- en Landschap. · Provincies stellen natuurdoelanalyses (NDA's) op in het kader van de Wet en het programma stikstofreductie en natuurverbetering (W/Psn). · Verwantschap met andere taken? · Taak 3: beheertaken provincies · Taak 6: soortenbescherming
Verantwoordelijk-heidsverdeling	**De verantwoordelijkheid voor de monitoring is als volgt:** · Het Rijk is verantwoordelijk voor het rapporteren van natuurgegevens aan de EU in het kader van de VHR, aan de VN in het kader van het VN-biodiversiteitsverdrag, en het leveren van gegevens voor de rapportages in het kader van de Voortgangsrapportage Natuur en de Balans voor de Leefomgeving van het PBL. · De provincies zijn verantwoordelijk voor het monitoren en leveren van gegevens in het kader van het SNL, aan de hand van Werkwijze monitoring beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000. Deze monitoring wordt deels door provincies en deels door natuurbeheerders uitgevoerd. In sommige Natura 2000-gebieden wordt in de beheerplannen een gebiedspecifieke monitoringsaanpak opgenomen. · Als het gaat om agrarisch natuurbeheer, dan ligt de verantwoordelijkheid voor de beheermonitoring van het agrarisch natuurbeheer bij de agrarische collectieven. De provincies zijn verantwoordelijk voor de beleidsmonitoring (en die wordt deels uitgevoerd door het NEM). · De provincies stellen natuurdoelanalyses per Natura 2000-gebied op. Deze natuurdoelanalyses bevatten de huidige toestand van het Natura 2000-gebied. De Ecologische Autoriteit toetst deze NDA's. · Het Netwerk Ecologische Monitoring voert structureel onderzoek uit naar de staat van de natuur en wordt gefinancierd door Rijk, provincies en Rijkswaterstaat. Het NEM werkt samen met het Rijk (LVVN en I&W), PBL, CBS en de provincies. De financiering van het NEM komt voornamelijk van het ministerie van LVVN en deels van de provincies. · De Nationale Databank flora- en fauna-activiteiten houdt daarnaast een veelvoud aan gegevens bij. Deze databank worden deels gefinancierd en/of gevoed met informatie door provincies en uitgevoerd door BIJ12. De gegevens worden door verschillende organisaties verzameld, door zowel professionals als vrijwilligers. · RIVM monitort, in samenwerking met 'Emissieregistratie', hoe de neerslag van stikstof zich ontwikkelt en of de wettelijke doelen worden gehaald.
Wettelijk kader	**Europeesrechtelijk kader:** · Artikel 12 respectievelijk 17 van de Vogel- en Habitatrichtlijn legt de verplichting op elke zes jaar te rapporteren over de status van de staat van instandhouding van de soorten en habitats. **Nationaal wettelijk kader:** · Artikel 11.67 Bkl gaat in op de monitoring van de staat van instandhouding. Lid 2 bepaalt dat het Rijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de monitoring, lid 3 bepaalt dat het Rijk en provincies samen belast zijn met de monitoring van de voortgang van de inspanningen voor het bereiken van de doelstellingen uit de VHR. · Artikel 11.69 lid 2 Bkl bepaalt dat de provincie verantwoordelijk is voor het verzamelen van gegevens over de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de voor stikstof gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden (zie ook artikel 11.69b). · Provincies leveren de noodzakelijke gegevens voor de rapportages in het kader van de VHR aan bij het Rijk, zie artikel 10.36a Omgevingsbesluit. · Provincies leveren gegevens aan voor de rapportage over de uitvoering van de Exotenverordening, artikel 10.36c Omgevingsbesluit. · Provincies leveren gegevens aan het Rijk over de voortgang van de totstandkoming en instandhouding van Natuurnetwerk Nederland, artikel 10.36d Omgevingsbesluit.
Ontwikkelingen sinds 2013	**Welke ontwikkelingen hebben zich sinds het Natuurpact voorgedaan die van invloed zijn geweest:** · Verbeterprogramma Monitoring en de uitwerking van de businesscase · Opstellen van NDA's als gevolg van de W/Psn. · Meer politieke aandacht voor monitoring(gegevens) en toegenomen wantrouwen in bestaande systematieken. · Gebrek aan capaciteit voor monitoring · Monitoringsplan Wolf.
Wat betekent dit voor de opgave?	De toegenomen aandacht voor monitoring en de wens vanuit de samenleving en de Tweede Kamer voor meer monitoringsgegevens heeft geleid tot het Verbeterprogramma Monitoring. Dat programma heeft een drieledig doel: 1) inzichtelijk maken welke natuurherstel maatregelen worden uitgevoerd in, en rondom, natuurgebieden; 2) inzichtelijk maken of gewenste condities worden bereikt die nodig zijn voor de instandhoudingsdoelen van habitattypen en soorten uit de VHR; en 3) inzichtelijk maken of deze VHR-doelen worden bereikt op zowel landelijk als gebiedsniveau.[187]
Stand van zaken uitvoering	· De taak om te monitoren is een doorlopende taak. · Het Verbeterprogramma VHR-monitoring is sinds 2022 ingezet om de monitoring te verbeteren. · Op dit moment zijn de Werkwijze monitoring beoordeling Natuurnetwerk en Natura 2000 samen met de huidige monitoringsgegevens niet geschikt om een landsdekkend beeld te geven van de staat van de natuur.[188] · Voor Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige natuur worden NDA's opgesteld. Deze geven inzicht in de staat van de natuur in deze gebieden.

187 Kamerstukken 33 576, nr. 352.
188 IPO, Bij12, LVVN (2024). Natuur in Nederland (10e Voortgangsrapportage natuur), p. 25.

10. Provincies zijn bevoegd gezag voor VTH-taken, onder andere met betrekking tot flora- en fauna-activiteiten en Natura 2000-activiteiten en provincies zijn verantwoordelijk voor het stellen van regels rond houtopstanden.	
Taak	Provincies zijn verantwoordelijk voor de Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH-stelsel) met betrekking tot. de Natura 2000-gebieden, beschermede soorten.[189] Ook zijn provincies verantwoordelijk voor het stellen van regels rond houtopstanden
Nadere toelichting	**Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · Het afgeven van omgevingsvergunningen voor activiteiten met mogelijke significante effecten op Natura 2000-gebieden · Vergunningen flora en fauna activiteiten + vrijstelling beschermende soorten · Ontheffingen en vrijstellingen bij invloed op beschermede flora en fauna · Het houden van toezicht op de naleving van uitgegeven vergunningen en maatwerkvoorschriften. · Handhaving bij overtredingen zoals verstoring van beschermde soorten · Aanwijzen van toezichthouders en samenwerking met natuurinspecties en omgevingsdiensten · Provincies hebben de regie over uitvoering en afstemming met betrokken partijen · Toezicht op de kwaliteit van uitvoering VTH-taken (kwaliteitscriteria) · Verantwoordelijk voor de integratie van de VTH-taken met ander omgevingsbeleid: Ruimtelijke ordening, Milieu en Water. · Toezicht en handhaving op beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. · Toezicht en handhaving op vergunningen en activiteiten. · Landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) bevat de kaders voor uniforme handhaving. · In toenemende mate wordt ook door gemeenten en bedrijven advies gevraagd over bijvoorbeeld vergunningverlening. In bijlage 1 van het onderhandelingsakkoord is opgenomen dat de taak naar provincies wordt gedecentraliseerd om 'de behandeling van meldingen van voorgenomen houtkap, het stellen van regels terzake, het verbieden van houtkap, het verlenen van ontheffingen van de meldings- en herbeplantingsplicht (besluiten, toezicht, bestuurlijke handhaving) [uit te voeren]'. **Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · Door het opstellen van regels met betrekking tot houtopstanden door provincies. · Het opleggen van een herplantplicht voor gevelde bomen. · Het gebruikmaken van het VTH-stelsel voor het verlenen van vergunningen voor het vellen van houtopstanden. · Het houden van toezicht op de naleving van regels, waaronder op illegale houtkap en de herplantplicht bij houtkap. Het gaat om maatwerk en een meldingsstelsel. **Verwantschap met andere taken?** · Verwerven en inrichten van nieuwe natuur (nr. 1-3). · Natuurbeheer (nr. 4-7). · VTH-taken (nr. 13)
Verantwoordelijk-heidsverdeling	· Het Rijk, meer specifiek het ministerie van I&W, is stelselverantwoordelijk voor het VTH-stelsel. · Taken zijn wettelijk vastgelegd in de Omgevingswet en onderliggende AmvB's en omgevingsregeling. · Provincies zijn verantwoordelijk voor het beleid en de uitvoering van het VTH stelsel met betrekking tot de Natura 2000-gebieden, beschermde soorten en houtopstand (zie ook taak 16). · De staatssecretaris van LVVN is het bevoegd gezag als het gaat om een flora- en fauna-activiteit of Natura 2000-activiteit van nationaal belang (artikel 4.12, Omgevingsbesluit). **De verantwoordelijkheid voor het stellen van regels voor houtopstanden is als volgt:** · Het Rijk is in een aantal specifiek genoemde gevallen bevoegd gezag als het gaat om het stellen van regels ten aanzien van houtopstanden en herbeplantingsplicht, zie artikel 11.114 van het Bal. · De provincie is bevoegd in de overige gevallen, tenzij het een geval betreft zoals genoemd in artikel 11.111 lid 2.

189 Voor VTH taken op het gebied van houtopstanden, zie taak nr. 16.

Wettelijk kader	**Nationaal wettelijk kader:** · De Omgevingswet bevat het VTH-stelsel en legt de bevoegdheden vast, het Bal bevat met name verbodsbepalingen, het Bkl bevat toetsingscriteria. · Artikel 5.1 van de Omgevingswet regelt de bevoegdheid voor het afgeven van een omgevingsvergunning. · Artikel 5.6 wijst aan wie bevoegd gezag is · Artikel 5.12 regelt de samenloop van activiteiten · Artikel 8.77 t/m 8.84 regelt de beoordeling van de activiteiten · Artikel 13.1, lid 1 sub b onder 2 Omgevingsbesluit. · Afdeling 18.1 t/m 18.19 van de Omgevingswet regelt de bevoegdheidsverdeling inzake toezicht, bestuurlijke handhaving en mandatering naar de omgevingsdiensten. · Artikel 18.26, art 2.18 en art 20.20 e.v. gaan over kwaliteitsborging, samenwerking tussen bestuursorganen en informatie-uitwisseling · Hoofdstuk 11 Bal gaat in op activiteiten met betrekking tot. Natura 2000 activiteiten en flora- en fauna-activiteiten en houtopstanden. · Afdeling 8.6 van het Bkl gaat in op de bevoegdheid van provincies om omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten af te geven. · Artikel 22.21 Omgevingswet – legalisatieprogramma PAS-melders **Nationaal wettelijk kader voor houtopstanden:** · Artikel 4.11 ld 1 sub i Omgevingswet · In artikel 11.113 van het Besluit activiteiten leefomgeving is opgenomen wanneer GS bevoegd is met betrekking tot. houtopstanden. De bevoegdheid van de provincie hangt samen met waar de bevoegdheid van het Rijk stopt en hangt samen met artikel 11.111 van het Bal waar omschreven staat waar deze afdeling in het Bal op ziet. · In artikel 11.114 van het Bal is benoemd wanneer het Rijk bevoegd is. Het gaat dan om het vellen van houtopstanden en herbeplanten van grond in het kader van activiteiten genoemd in het Omgevingsbesluit artikel 4.12 lid 2 sub a t/m k. · De herplantplicht is opgenomen in artikel 11.129 van het Bal

Ontwikkelingen sinds 2013	**Welke ontwikkelingen hebben zich sinds het Natuurpact voorgedaan die van invloed zijn geweest:**
	· Nieuwe wet- en regelgeving, waaronder:
	  · Inwerkingtreding Wet natuurbescherming (2017)
	  · Wet stikstofreductie en natuurverbetering (2021); structurele stikstofreductie en beleidsruimte voor provincies.
	  · Omgevingswet (2024).
	· Toename van het aantal handhavings- en in trekkingsverzoeken als gevolg van de PAS-uitspraak (2019) en uitspraken met betrekking tot. intern en extern salderen (2024) met als gevolg moeilijker te onderbouwen vergunningen.
	· Bedrijven die buiten hun schuld in overtreding zijn (PAS-melders, interimmers en bedrijven die intern gesaldeerd hebben). Deze bedrijven moeten nog worden gelegaliseerd.
	· De opgestelde Natuurdoelanalyses (2024) die meer duidelijkheid verschaften over de staat van de natuur met als gevolg afgenomen mogelijkheden om nieuwe vergunningen uit te geven.
	· Provincies moesten overschakelen naar project specifieke passende beoordelingen.
	· Houden van toezicht op bedrijven is complexer, de juridische situatie is vaak moeilijk te achterhalen, onder meer doordat vergunningen onder andere omstandigheden en referentiesituaties afgegeven zijn.
	· In het kader van flora- en faunavergunningverlening en de natuurbescherming hebben een aantal juridische uitspraken tot gevolg dat er meer gedetailleerde ecologische onderbouwingen nodig zijn. Dat heeft als gevolg dat de administratieve lasten zwaarder zijn geworden, er meer procedures en afwijzingen zijn en meer toezicht- en handhavingsverzoeken. Voor bijna alle activiteiten geldt nu een vergunningplicht.
	· De nieuwe kwaliteitscriteria VTH (2017-2024): eisen ten aanzien van opleidingen, kennis en vaardigheden.
	· Verruiming van de mogelijkheden voor inspraak en beroep door belanghebbenden (Varkens in nood-arrest), zie ook Verdrag van Aarhus.[190]
	· Toegenomen recreatiedruk, met name sinds corona, waardoor toezicht- en handhavingstaken zijn toegenomen.[191]
	· Toename van afval- en drugsdumpingen en dak- en thuislozen in natuurgebieden.[192]
	· Verharding van de samenleving. Dit leidt in algemene zin tot meer bezwaar en beroep, meer media aandacht, vaker bestuurlijke consultatie.
	· In het kader van soortenbescherming gelden er extra managementmaatregelen bij isoleren, bijvoorbeeld vanwege aanwezigheid van vleermuizen. Dat leidt tot extra capaciteitsvraag voor toezicht, handhaving en ecologisch advies.
	
	Houtopstanden:
	· In de Bossenstrategie[193] is de ambitie opgenomen om meer hectares bos in te richten. Naarmate er meer bos wordt ingericht, zal het areaal aan bos toenemen en dus tot een toename van het gebied waarop de regels voor houtopstanden toezien.[194]
	· Klimaatverandering heeft zowel invloed op bossen zelf als op het plantseizoen. De window om bomen te herplanten wordt smaller. Bovendien zijn sommige soorten meer vatbaar voor oprukkende ziektes en plagen en/of mogelijk niet goed toegerust op de effecten van klimaatverandering.
	· Afname van areaal bos door vellen houtopstanden ten behoeve van landbouwgrond.

190 Zie onder andere: ECLI:NL:RVS:2021:953.
191 *www.clo.nl/indicatoren/nl125808-recreatie-in-groenblauwe-gebieden-2006-2021*
192 *www.staatsbosbeheer.nl/wat-we-doen/nieuws/2024/11/veiligheid-buitengebied-op-het-spel*
193 De Bossenstrategie vloeit voort uit het Klimaatakkoord.
194 Rijk en provincies (2020), Bossenstrategie. Bos voor de toekomst.

Wat betekent dit voor de opgave?	· De VTH-taken an sich zijn niet uitgebreid. · Binnen het taakveld zijn er veel extra lasten bijgekomen. De inzet die nodig is om de VTH-taken goed uit te voeren is toegenomen, mede door de hierboven genoemde ontwikkelingen. · De taak voor het stellen van regels voor houtopstanden is in de afgelopen jaren niet significant gewijzigd. De hierboven genoemde ontwikkeling heeft ertoe geleid dat het areaal met bos is toegenomen.
Stand van zaken uitvoering	· Het verlenen van vergunningen, het houden van toezicht en het indien nodig handhaven is een doorlopende taak van de provincies. · Provincies ervaren wel een toegenomen last als het gaat om VTH-taken: er zijn momenteel vele intrekkings- en handhavingsverzoeken in relatie tot. de natuurbescherming en er gaat veel toezichts- en handhavingscapaciteit naartoe, waardoor er veel minder regulier toezicht wordt gehouden. De de werklast bij soortenbescherming en houtopstand is eveneens toegenomen. · Houtopstanden zijn een doorlopende taak, die niet significant is gewijzigd.

11. Rijk en provincies willen de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie versterken.	
Taak	Rijk en provincies willen de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie versterken.
Nadere toelichting	De taak om de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en economie te versterken heeft geen afrekenbare doelstelling. Het doel is onder meer om draagvlak, betrokkenheid en samenwerking in het natuurbeleid te bewerkstelligen. Dat gebeurt onder meer door: · De opgestelde maatschappelijke uitvoeringsagenda om organisaties te betrekken bij natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer en realisatie van nieuwe natuur. · Het betrekken van belanghebbenden in het kader van gebiedsprocessen. · Gebruikmaken van koppelkansen (bijvoorbeeld maatregelen nemen die goed zijn voor de natuur en de klimaatdoelstellingen).
Verantwoordelijk-heidsverdeling	**De verantwoordelijkheid voor het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid en de relatie tussen natuur en is als volgt:** · De provincies nemen, samen met het IPO, het voortouw bij deze taak. · Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn de belangrijkste stakeholders. Deze partijen kunnen door middel van initiatieven bijdragen aan de doelstelling.
Wettelijk kader	· De taak an sich is niet wettelijk verankerd. Het is vooral een ambitie om meer maatschappelijke betrokkenheid bij natuur te genereren en te bezien waar het mogelijk is om de relatie tussen natuur en een aantal andere onderwerpen te verbeteren. · Dat laat onverlet dat in sommige gevallen wel (wettelijk) wordt voorgeschreven dat sociaal-maatschappelijke effecten worden meegewogen, bijvoorbeeld bij het opstellen van de provinciale programma's landelijk gebied op grond van het NPLG en in het geval van het verplichte programma in het kader van stikstofreductie en natuurverbetering, zie artikel 3.9 lid 4 sub b Omgevingswet.
Ontwikkelingen sinds 2013	**Welke ontwikkelingen hebben zich sinds het Natuurpact voorgedaan die van invloed zijn geweest:** · In 2023 is de agenda Natuurinclusief 2.0 aangeboden aan de toenmalig minister van N&S. De agenda heeft als doel om de verbinding tussen natuur en samenleving te versterken en om koers te zetten richting een natuurinclusieve samenleving in 2050. Deze agenda is opgesteld door het Natuurinclusief Nationaal Overleg, waar koplopers uit bedrijfsleven, maatschappelijke instellingen, overheden en jongerenorganisaties aan deelnemen. · Toegenomen politieke aandacht voor verbinding natuur met andere opgaven.
Wat betekent dit voor de opgave?	Het sluiten van de Agenda Natuurinclusief 2.0 is een stap richting de uitwerking van de ambities om meer maatschappelijke betrokkenheid te genereren. Vooralsnog zijn er echter geen middelen voor de uitvoering van deze agenda beschikbaar.
Stand van zaken uitvoering	· De taak om maatschappelijke betrokkenheid te vergroten en de relatie tussen natuur en economie te versterken is een doorlopende taak. · Het is niet eenvoudig om te beoordelen in hoeverre er wordt voldaan aan de ambitie om de maatschappelijke betrokkenheid te versterken en de relatie tussen natuur en economie te versterken. De ambitie kent immers geen afrekenbare doelstellingen. · Omdat de ambitie geen afrekenbare indicatoren of doelstellingen heeft, is het moeilijk om een overzicht te geven hoe het er precies voorstaat met de uitvoering van de taak. · Het ontbreken van de financiering voor Agenda Natuurinclusief 2.0 leidt ertoe dat deze niet volledig tot wasdom komt. · In de lerende evaluaties van het PBL komt naar voren dat de provincies worstelen met de opgave om de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. Het PBL velt geen onomwonden oordeel maar signaleert in de laatste lerende evaluatie dat '[w]aar het beleid een aantal jaren terug nog zoekende was ten aanzien van maatschappelijke betrokkenheid, […] het onderwerp nu uitgekristalliseerd [is] in concrete programma's met regelingen waarbij ervaren beleidsmedewerkers betrokken zijn.'[195]

195 PBL, 'Lessen uit 10 jaar Natuurpact. Derde lerende evaluatie van het Natuurpact', Den Haag: 2023, p. 47 en 48.

12. Provincie heeft de taak om maatregelen te treffen voor de eliminatie en beheersing van aangewezen invasieve uitheemse soorten.	
Taak	Provincie heeft de taak om maatregelen te treffen voor de eliminatie en beheersing van de aangewezen invasieve uitheemse soorten.
Nadere toelichting	· Invasieve exoten zijn planten, dieren of andere organismen die niet van nature in Nederland voorkomen, en die kunnen schadelijk zijn voor de natuur. Ze kunnen namelijk inheemse soorten verdringen, ziekten overbrengen of schade veroorzaken aan ecosystemen. · In het Natuurpact is de taak van provincies als volgt omschreven: 'de zorg om de stand van invasieve exotensoorten, aangewezen door de minister van EL&I, tot nul te brengen'. **Hoe wordt deze taak uitgevoerd?** · Het (laten) uitvoeren van uitroeiings- beheers- en herstelmaatregelen met betrekking tot invasieve exoten. · Indien nodig ook de bestrijding van uitheemse dieren (zie wettelijk kader) · Verwantschap met andere taken? · Taak 4-7 en 10: Natuurbeheer in Natura 2000-gebieden, NNN en buiten NNN en watercondities. · Taak 8 en 9: soortenbescherming binnen en buiten NNN.
Verantwoordelijk-heidsverdeling	· Europa is verantwoordelijk voor het vaststellen van de lijst met invasieve exoten op EU niveau, de zogenoemde Unielijst. · Het Rijk stelt eveneens een lijst met invasieve exoten op. De invasieve exoten van de Unielijst maken hier onderdeel van uit. De lijst bevat daarnaast nog invasieve exoten die niet op de Unielijst staan. · De provincies zijn verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen ten aanzien van de soorten genoemd in bijlage VC van het Bkl. · Provincies zijn daarnaast verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen tegen invasieve exoten voor zover van belang voor behoud en herstel van beschermde inheemse soorten en habitats, onder andere in Natura 2000-gebieden. · Waterschappen zijn verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen tegen een aantal specifieke soorten, zoals de muskusrat en de beverrat (artikel 1 lid 3 Waterschapswet). · Het Rijk is verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen tegen de soorten die niet genoemd zijn in bijlage VC en waarvoor de waterschappen niet verantwoordelijk zijn (artikel 2:19 lid 5 sub 4).
Wettelijk kader	**Europeesrechtelijk kader:** · De Europese Verordening 1143/2014 (hierna: Exotenverordening) heeft als doel de introductie, verspreiding en impact van invasieve exoten in Europa te beperken. In navolging van de verordening is een Europese lijst met planten en dieren opgesteld (Unielijst) waarvan bezit, handel, kweek, transport en import verboden is. Daarnaast zijn lidstaten verplicht de populaties op te sporen en te verwijderen en indien dit niet lukt, de populatie te beheren zodanig dat verspreiding en schade zoveel mogelijk wordt beperkt. **Nationaal wettelijk kader:** · Artikel 2.18 lid 1g sub 3, jo. artikel 3.67 en bijlage VC van het Bkl bepaalt dat de gedeputeerde staten zorgdragen voor het uitvoeren van uitroeiingsmaatregelen, beheersmaatregelen en herstelmaatregelen cf. de Exotenverordening en de in de bijlage VC genoemde soorten. · In artikel 3.67, lid 2 Bkl is opgenomen dat provincies ook exoten mogen bestrijden die niet in bijlage VC staan, mits aan een van de genoemde voorwaarden wordt voldaan. · Op grond van artikel 10.36c Omgevingsbesluit rapporteren provincies eens in de zes jaar (voor het eerst op 1 juni 2025) aan de staatssecretaris van LVVN over de gegevens over de uitvoering van maatregelen voor de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve exoten van de in bijlage VC van het Bkl genoemde soorten. · De Minister van LVVN (in casu staatssecretaris van LVVN) is verantwoordelijk voor het rapporteren aan de Europese Commissie over de genomen maatregelen met betrekking tot. de soorten op de Unielijst (artikel 10.36c lid 3 Omgevingsbesluit). · Artikel 11.108 t/m 11.109a Besluit activiteiten leefomgeving.
Ontwikkelingen sinds 2013	· Toename soorten op de Europese lijst. Sinds 2016 zijn er vier aanvullende lijsten aan de Unielijst toegevoegd. · Toename invasieve exoten in Europe en ook in Nederland.[196] Invasieve exoten worden ook in toenemende mate een drukfactor. Dit kan onder meer invloed hebben op de staat van Natura 2000-gebieden.[197] · De aandacht voor specifieke exoten is toegenomen, bijvoorbeeld de Japanse duizendknoop, de rode Amerikaanse rivierkreeft. · De provincies hebben een ambitiedocument voor de aanpak van invasieve exoten opgesteld. Het doel is dat deze land in het aanvalsplan invasieve exoten. De staatssecretaris van LVVN heeft onlangs de Het landelijk aanvalsplan invasieve exoten gepresenteerd.[198] · Naar aanleiding van het ambitiedocument is een eerste financiële bijdrage beschikbaar gekomen voor de aanpak van invasieve exoten.
Wat betekent dit voor de opgave?	· De toename van het aantal invasieve exoten leidt tot een grotere opgave voor het bestrijden en het nemen van maatregelen voor deze exoten.

196 Zie o.a. het IPBES rapport (IPBES (2023). Summary for Policymakers of the Thematic Assessment Report on Invasive Alien Species and their Control of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES secretariat, Bonn, Germany) en *www.clo.nl/indicatoren/nl162202-exoten-in-nederland-1900-2020*.
197 Zie bijvoorbeeld de Natuurdoelanalyse van de Veluwe (nr. 57) van 5 juni 2023, p. 41 e.v..
198 Kamerstukken 26 407, nr. 162. Landelijk aanvalsplan invasieve exoten.

Stand van zaken uitvoering	• Het treffen van maatregelen voor de eliminatie en beheersing van de aangewezen invasieve uitheemse soorten is een doorlopende taak. • Sommige provincies hebben een programma en/of subsidieregeling voor de bestrijding van invasieve exoten.[199] • Provincies hebben over het algemeen geen specifieke geoormerkte budgetten voor de aanpak van invasieve exoten. Provincies hebben tussen 2018 en 2023 circa 40 miljoen uitgegeven preventie en beheersmaatregelen aan invasieve exoten vanuit het Natuurpact en het Programma Natuur.[200] • De huidige beleidsinzet leidt nog niet tot een adequate bestrijding van invasieve exoten. Provincies hebben een ambitiedocument opgesteld met daarin inzicht in de totale opgave en een bod aan het Rijk geformuleerd wat structureel nodig is om de opgave uit te voeren.[201] Daarin schatten zij globaal € 124 miljoen voor de komende vier jaar nodig te hebben voor het nemen van maatregelen en nog eens ca. € 20 miljoen voor personeel, gebiedsplannen en monitoring.[202] • Het Rijk heeft de ambitie om met het landelijk aanvalsplan invasieve exoten de toename van invasieve exoten aan te pakken. • Bij de Voorjaarsnota 2025 zijn middelen vrijgemaakt voor de aanpak van invasieve exoten. Het gaat om 9,2 miljoen incidenteel voor de jaren 2025 en 2026.[203]

199 Zie bijvoorbeeld het Uitvoeringsprogramma Invasieve Exoten 2022-2026 van de Provincie Utrecht.
200 Antwoord op vragen van het lid Pierik (BBB) over de Technische Briefing over de Contouren landelijk aanvalsplan invasieve exoten, kenmerk: 2025Z07486
201 Zie Aanbevelingen evaluatie Exotenverordening en beleidsreactie LNV en provincies als bijlage bij Kamerbrief reactie op evaluatie Exotenverordening en IPBES-rapport invasieve exoten.
202 IPO (2024). Interprovinciaal Ambitiedocument Invasieve Uitheemse Exoten, p. 20.
203 Kamerstukken 26 407, nr. 162. Landelijk aanvalsplan invasieve exoten, p. 14.

BIJLAGE 2

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek, met als doel een gedeeld beeld voor het Rijk en provincies van de taken en middelen van provincies op het gebied van natuur, is uitgewerkt langs twee sporen:

1. het inhoudelijke spoor waarin we het Natuurpact, het juridisch-bestuurlijke context en de ontwikelingen op die taken in beeld zijn gebracht en waar nodig aangescherpt; en
2. het financiële spoor waarin de inkomsten en uitgaven in kaart zijn gebracht.

Deze sporen kwamen samen bij het inschatten van de toekomstige ontwikkelingen van de uitgaven.

Het onderzoek is ook opgesplitst in drie fasen. De twee sporen liepen parallel door die fasen heen, waarbij ze elkaar kruisten waar nodig.

Fase 1 richtte zich op het verleden tot nu. Fase 2 richtte zich op de toekomst en in fase 3 zijn alle inzichten samengebracht tot conclusies en aanbevelingen voor de toekomst.

Door alle fasen heen hebben we documentstudie, data-analyse, expertbijeenkomsten en losse interviews gecombineerd om tot het gedeelde beeld te komen. We lichten de aanpak verder toe aan de hand van de verschillende fases en sporen:

Fase 1 – Van verleden tot nu

In deze fase is systematisch de historische ontwikkeling van zowel de inhoudelijke Natuurpact-taken als de bijbehorende financiële middelen in kaart gebracht.

Spoor 1 - Natuurtaken

In deze fase hebben wij de juridische, financiële en beleidsmatige context in kaart gebracht. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van uitgebreide documentstudie, aangevuld met drie expertsessies met vertegenwoordigers van het IPO, de provincies en het ministerie van LVVN over het Natuurpact-takenpakket. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van IenW en terreinbeherende organisaties. De analyse voor wat betreft de Natuurpact-taken richtte zich op:

- Het Europese kader (onder meer de Vogel- en Habitatrichtlijn) en relevante Nederlandse wet- en regelgeving (zoals de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving).
- De verschuiving van verantwoordelijkheden in het natuurbeleid in de afgelopen twintig jaar.
- De interpretatie van het Natuurpact en het onderscheid tussen wettelijke verplichtingen en beleidsambities.
- Een overzicht van taken onder het Natuurpact, inclusief relevante teksten en beleidsafspraken.
- Beleidsmatige en exogene ontwikkelingen sinds de decentralisatie tot heden.

Spoor 2 – Financiën

Voor het financiële spoor is gebruikgemaakt van een vragenlijst waarin de Natuurpact-taken in zeven categorieën zijn geclusterd. Iedere provincies is gevraagd om in deze vragenlijst voor de periode 2014-2023 aan te geven welke kosten zijn gemaakt voor de verschillende taken van het Natuurpact (inclusief inzet van formatie). Voor een deel van deze taken waren externe gegevens (onder andere van BIJ12 en RVO) beschikbaar. Deze gegevens zijn vooraf ingevuld in de vragenlijst, met het verzoek aan provincies om deze gegevens te checken. Alle twaalf provincies hebben deze uitvraag ingevuld.

De gegevens zijn gevalideerd in een-op-een-gesprekken met elke provincie om volledigheid, juistheid en consistentie te waarborgen. Daarbij is er met veel zorg gekeken of de aangeleverde uitgaven binnen de scope van het onderzoek vielen. Tijdens de uitvraag bleek dat de lopende inventarisatie voor de ontwikkelopgave niet aansloot op de onderzoeksbehoefte, waardoor in overleg met de opdrachtgevers een aanvullende, specifieke uitvraag is gedaan.

Daarnaast is er een reconstructie gemaakt van de beschikbare middelen voor provincies voor het uitvoeren van de Natuurpact-taken. Uitgangspunt hierbij zijn de middelen die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld aan provincies (op basis van de afspraken in het bestuursakkoord). Vanaf 2017 zijn de middelen van het Rijk integraal onderdeel van de uitkering van het provinciefonds.

Op basis van de jaarlijkse accressen uit de provinciecirculaires en taakmutaties is een inschatting gemaakt welk deel van de uitkering van het provinciefonds betrekking heeft op de Natuurpact-taken. Naast de rijksmiddelen was in de periode 2014-2023 ook cofinanciering vanuit de EU beschikbaar. In het onderzoek zijn de daadwerkelijk door provincies ontvangen middelen meegenomen. Naast de middelen vanuit het Rijk en de EU is in het bestuursakkoord afgesproken dat provincies € 65 miljoen per jaar zelf bijdragen. Net als voor de ontwikkeling van het provinciefonds is de aanname gedaan dat deze bijdrage van provincie jaarlijks met de ontwikkeling van de accressen is toegenomen.

We hebben de opbrengsten uit de eerste fase gebundeld in een tussentijdse rapportage. Deze rapportage is getoetst met de begeleidingscommissie en vervolgens verder aangescherpt.

Alle aannames die we hebben gemaakt bij de berekeningen en inschattingen zijn opgenomen in de hoofdtekst van het rapport.

Fase 2 – Vooruitblik

In deze fase verschoof de focus naar toekomstige ontwikkelingen en opgaven rond de Natuurpact-taken en de bijbehorende middelen. Ook deze fase werd langs beide sporen uitgevoerd, waarbij inzichten uit fase 1 als basis dienden voor prognoses en scenario's.

Spoor 1 – Natuurpact-taken

We hebben op basis van documentstudie en expertsessies met het IPO, de provincies en het ministerie van LVVN een analyse opgesteld van de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van de Natuurpact-taken en de financiën. We hebben daarbij onder meer gekeken naar:

- Te verwachten aanpassingen in Europese en nationale wetgeving.
- Beleidsmatige ontwikkelingen.
- Exogene factoren

Potentiële verschuivingen in verantwoordelijkheden tussen overheid en provincies.

We hebben onze bevindingen voor wat betreft de toekomstige ontwikkelingen getoetst in verschillende bijeenkomsten met experts van het ministerie van LVVN, het IPO en de provincies.

Spoor 2 – Financiën

In het financiële spoor zijn de mogelijke financiële consequenties van toekomstige opgaven doorgerekend. Hierbij is gebruikgemaakt van de historische data uit fase 1, aangevuld met kwalitatieve duidingen op basis van beleidsverwachtingen en expertinbreng.

Er zijn prognoses opgesteld voor zowel uitgaven (kosten door nieuwe/verzwaarde taken) als inkomsten, rekening houdend met mogelijke wijzigingen in rijksmiddelen, provinciefondsbijdragen, accressen, EU-cofinanciering en provinciale eigen bijdragen.

Resultaat en vaststelling

De resultaten uit beide sporen zijn geïntegreerd in de Nota van Bevindingen, waarin inhoudelijke trends en financiële inschattingen zijn samengebracht. Deze nota is besproken met de begeleidingsgroep en op basis van hun feedback aangescherpt. Vaststelling van de nota was een cruciale mijlpaal richting fase 3.

Fase 3 – Analyse en gezamenlijk toetsing

In de laatste fase hebben we op basis van de vastgestelde Nota van Bevindingen toegewerkt naar de conclusies. In deze fase lag de focus verder op het formuleren van handelingsperspectieven. We hebben dit gedaan door:

- **Integratie van analyses**, waarbij de bevindingen uit het juridisch-beleidsmatige onderzoek, de inhoudelijke en de financiële ontwikkelingen in samenhang zijn bezien.
- **Toetsing en verfijning van inzichten** in gesprekken met de begeleidingsgroep, provinciale vertegenwoordigers en inhoudelijke experts.
- **Identificeren van knelpunten** en kansen voor het huidige Natuurpact, maar met het oog op de toekomst.
- **Formuleren van aanbevelingen** om de bestuurlijke afspraken en financiële afspraken beter op elkaar te laten aansluiten en ten behoeve van het gesprek tussen Rijk en provincies.

Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het concepteindrapport, besproken in het opdrachtgeversoverleg en gedeeld met de begeleidingscommissie. Mede op basis van de feedback is het rapport verder afgerond.

Overleggen

Het creëren van een gedeeld beeld op de taken, middelen en uitgaven van provincies op het gebied van natuur is geen exacte wetenschap. We zijn op veel onduidelijkheden, interpretatieverschillen en onzekerheden gestuit. Om te kunnen komen tot een gedeeld beeld hebben we naast onze onderzoekstaken ook veel aandacht besteed aan structurele afstemming en toetsing met de opdrachtgevers, experts en betrokken overheden. We hanteerden daarvoor twee vaste overlegstructuren:

- **Het opdrachtgeversoverleg:** Tweewekelijks overleg met het IPO en LVVN, gericht op voortgangsbewaking, het afstemmen van keuzes en snelle besluitvorming.
- **Begeleidingscommissie:** Vijf bijeenkomsten met vertegenwoordigers van LVVN, IPO, het ministerie van BZK en het ministerie van Financiën. Het doel was inhoudelijke toetsing van producten, bespreken van discussiepunten, procesmonitoring en opbouwen van draagvlak.

Hiermee hebben we vanuit onze onafhankelijke rol toegewerkt naar een gedragen eindadvies. Dat neemt echter niet weg dat de bevindingen in het rapport die van Berenschot zijn.

BIJLAGE 3

Bronnenlijst

Publicaties, rapporten en documenten

- Antwoord op vragen van het lid Pierik (BBB), kenmerk 2025Z07486.
- Berenschot & Arcadis (2024). Impactassessment Verordening Natuurherstel.
- Bestuursovereenkomst grond (13 september 2023).
- Dekker, J., Van den Brink, B., & Boerema, L. (2024). Populatieontwikkeling en verspreiding van de wolf in Nederland.
- Ecologische Autoriteit (2024). Doen wat moet én kan.
- IPO (2024). Interprovinciaal ambitiedocument invasieve uitheemse exoten.
- IPO en LVVN (2025). Elfde voortgangsrapportage Natuur.
- IPO & LVVN (2024). Project Wederzijdse Bestuurlijke Afspraken.
- IPBES (2023). Summary for Policymakers on Invasive Alien Species.
- Kadaster (2024). Kwartaalbericht agrarische grondmarkt 2024-4.
- Kadaster (2024). Themabijlage – Ontwikkelingen op de Nederlandse agrarische grondmarkt 2012–2024.
- Kamerstukken 2013/14, Natuurpact 2013, 33 576, nr. 3.
- Kamerstukken 26 407, nr. 162. Landelijk aanvalsplan invasieve exoten.
- LVVN. (2024). Contouren van een landelijk aanvalsplan invasieve exoten.
- Ministerie van BZK (2024). Meicirculaire provinciefonds 2024.
- Ministerie van BZK (2025). Meicirculaire provinciefonds 2025.
- Ministerie van BZK (2025). Septembercirculaire provinciefonds 2025.
- Ministerie van BZK (2026). Septembercirculaire provinciefonds 2026.
- Ministerie van BZK, EL&I en IPO. Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (20 september 2011).
- Ministerie van LNV en provincies (2020). Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bossenstrategie en beleidsagenda 2030.
- Ministerie van LVVN (2025). Vernieuwde landelijke doelen voor Natura 2000-habitattypen en -soorten.
- Naturalis Biodiversity Center (2025). Statusrapport Nederlandse biodiversiteit.
- PBL (2023). Balans van de leefomgeving.
- PBL (2024). Klimaatrisico's in Nederland.
- PBL (2024). Verkenning van de lange termijn externe invloeden op landbouw en natuur in Nederland.
- PBL (2025). Landbouw- en natuurverkenning.
- PBL & WUR (2017). Lerende evaluatie van het Natuurpact.
- PBL & WUR (2020). Lerende evaluatie van het Natuurpact 2020.
- PBL & WUR (2023). Lessen uit 10 jaar Natuurpact – Derde lerende evaluatie.
- Provincie Utrecht (2022). Uitvoeringsprogramma Invasieve Exoten 2022–2026.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2016). Systeemverantwoordelijkheid in de Fysieke Leefomgeving.
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2025). Afrekenen met disbalans.
- Samen voor biodiversiteit (2022). Aanvalsplan landschap.
- Sira Consulting (2025). Managementsamenvatting Evaluatie SKP's.
- Staatsbosbeheer (2024). Veiligheid buitengebied op het spel.
- Ministerie van BZK, EL&I en IPO, Uitvoeringsafspraken decentralisatie natuur (8 februari 2012).
- Ministerie van LNV en IPO (2024), Uitvoeringsprogramma Natuur.
- WUR (2022). Provinciale beleidsstrategieën buiten het Natuurnetwerk voor het bevorderen van biodiversiteit.
- WUR (2023). Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof – Herziening 2023.
- WUR (2024). Risico's en kansen van klimaatverandering voor de Nederlandse natuur.
- WUR (2025). Ecologische evaluatie agrarisch natuur- en landschapsbeheer.
- WUR & Kadaster (2025). Ontwikkelingen op de Nederlandse agrarische grondmarkt 2012–2024.

Jurisprudentie

- ECLI:NL:RBDHA:2024:8736.
- ECLI:NL:RVS:2021:953.
- ECLI:NL:RVS:2023:1545.

Wet- en regelgeving

- EU-verordening 1143/2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse exoten.
- Vogelrichtlijn
- Habitatrichtlijn
- Kaderrichtlijn Water
- Omgevingswet
- Besluit kwaliteit leefomgeving
- Besluit activiteiten leefomgeving
- Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten. (1979).
- Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten, en hun natuurlijk leefmilieu in Europa. (1979).
- Wet natuurbescherming (2015).

Digitale bronnen

- BIJ12. Natuurbeheerplan. *https://www.bij12.nl/onderwerp/natuursubsidies/snl/inhoud/natuurbeheerplan/*
- BIJ12. Natuurwetten en regelgeving. *https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/*
- CLO. Exoten in Nederland (1900–2020). *https://www.clo.nl/indicatoren/nl162202-exoten-in-nederland-1900-2020*
- IPLO. Kaderrichtlijn Water. *https://www.iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/*
- IPLO. Waterafhankelijke natuur. *https://www.iplo.nl/thema/water/gebruiksfuncties-water/waterafhankelijke-natuur*
- Rijksoverheid. Natuurnetwerk Nederland. *https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur-en-biodiversiteit/natuurnetwerk-nederland*

BIJLAGE 4

Lijst met gesprekspartners

Rijk

- Ministerie van BZK
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van IenW
- Ministerie van LVVN
- Koepel/uitvoeringsorganisatie
- BIJ12
- IPO

Provincies

- Provincie Drenthe
- Provincie Flevoland
- Provincie Fryslân
- Provincie Gelderland
- Provincie Groningen
- Provincie Limburg
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Overijssel
- Provincie Utrecht
- Provincie Zeeland
- Provincie Zuid-Holland

TBO's

- Federatie Particulier Grondbezit (FPG)
- LandschappenNL
- Natuurmonumenten
- Staatsbosbeheer
- Unie van Bosgroepen

BIJLAGE 5

Natuurpactdocumenten

Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

20 september 2011

Op zo kort mogelijke termijn wordt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied (bijlage 1) met inachtneming van onderstaande afspraken overgedragen van rijk naar provincies. De bestuursafspraken 2011-2015 vormen het kader voor deze uitwerking. In dit akkoord worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de herijkte Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt gerealiseerd en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wordt afgerond. Hiermee vervallen de 12 afzonderlijke bestuursovereenkomsten. De afspraken over de bevoegdheidsverdeling zullen worden verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de Natuurwetgeving.

Internationale verplichtingen

1. Rijk en provincies gaan er van uit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen. Er is geen termijn gesteld aan het realiseren van de EU-doelen voor Natura 2000. Op de realisatie van de doelen zijn ook andere ontwikkelingen van invloed. Om te komen tot een besluit over de wijze waarop na 2021 de doelen worden gerealiseerd, wordt in 2016 nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te behalen.
2. Als er naast dit onderhandelingsakkoord maatregelen door de provincies moeten worden uitgevoerd die voortvloeien uit de evaluatie, dan vindt vóóraf een uitvoeringstoets plaats conform de systematiek van artikel 2 Financiële verhoudingswet, zodat provincies bij aanvang van de uitvoering duidelijkheid hebben over haalbaarheid en betaalbaarheid.
3. Provincies zullen de beschikbare middelen gericht inzetten op het realiseren van de internationale verplichtingen via afronding van de herijkte EHS en het voeren van adequaat beheer. Hiervoor is een scherpe prioriteitsstelling nodig bij de inzet van de beschikbare middelen voor inrichting en beheer in de beheerplannen Natura 2000, Kaderrichtlijn Water (KRW) en de soortenbescherming vanwege internationale verplichtingen.
4. Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen, zoals in dit akkoord vastgelegd in de aannames met betrekking tot de omvang van verwerving en inrichting en de kwaliteit van beheer. Uitsluitend wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies (wanneer provincies niet gehandeld hebben conform bovenstaande punten), zal het Rijk de provincies aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan, die door Europa aan de lidstaat Nederland worden opgelegd, aan de provincies doorvertalen.
5. Partijen richten geen aparte verticale toezichtrelaties in. Uit de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten leest het Rijk af hoe de herijkte EHS ruimtelijk vordert. De ontwikkeling van de stand van soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd via de gezamenlijk door Rijk en provincies uit te werken eenvoudige monitoringsystematiek. Deze gaat niet verder dan de Europese rapportageverplichting. Provincies verzamelen de data die het Rijk aanbiedt aan de Europese Commissie.

Termijn van afronding

1. De herijkte EHS wordt afgerond in 2021.
2. De herijkte EHS wordt uiterlijk in 2012 vastgelegd in provinciale verordeningen teneinde planologische schaduwwerking zo snel mogelijk te beëindigen, of anders via Amvb.

Toekomstige financieringsbehoefte

Ontwikkelopgave

1. Vanaf 1 januari 2011 wordt voor de verwervingsopgave/functieverandering 17.000 ha en voor de inrichtingsopgave 40.000 ha gerealiseerd. Voor de dekking wordt het grond-voor-grond-principe toegepast waardoor investeringen gedekt worden uit het ruilen en verzilveren van grond, waarbij in volgorde worden ingezet: gronden die door de herijking buiten de EHS vallen (max 13.000), gronden van de provincies verworven in de ILG-periode en die buiten de herijkte EHS vallen, gronden in bezit van terreinbeherende organisaties in de herijkte EHS en tenslotte – als sluitstuk

– de voor de herijking van de EHS beschikbare ruilgronden ter grootte van 14.000 ha. Bij de hierboven genoemde evaluatie in 2016 wordt tevens bezien of het noodzakelijk is de gehele 14.000 ha beschikbaar te houden voor de realisatie van de herijkte EHS.

2. De gronden van de laatste categorie blijven in eigendom van het rijk en worden als ruilgrond ingezet. Partijen streven naar een uitvoering met zo gering mogelijke bureaucratische last.
3. De verwervingsopgave is met inbegrip van de verwervingsopgave PAS en deze heeft daarbinnen prioriteit. De afspraken over inrichting zijn exclusief hydrologische maatregelen. Betrokken partijen maken daarover nadere afspraken.
4. In de ontwikkelingopgave is ook begrepen oplossing voor de problematiek van Flevoland (afwikkeling Oostvaarderswold).

Beheeropgave

1. De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Het rijk voegt vanaf 2014 jaarlijks € 100 miljoen (prijspeil 2011) toe aan het Provinciefonds.
2. Uit de restant ILG-middelen financiert het rijk het beheer in de jaren 2011, 2012 en 2013.
3. Onderdeel van het beheer zijn het (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS, ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering en effectgerichte beheer.
4. Uit oogpunt van reductie van administratieve lasten voor agrarische ondernemers en beperking van uitvoeringskosten, voert het rijk vanaf 2014 in beginsel het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uit als onderdeel van de EU-hectaretoeslagen. Een systematiek daarvoor wordt nader uitgewerkt. Bij de overgang naar pijler 1 wordt ook aandacht gegeven aan de collectieve benadering die tot nu gehanteerd is.
5. Rijk en provincies stemmen er mee in dat onder regie van de provincies het beheer wordt versoberd, de administratieve lasten worden teruggedrongen en openeinderegelingen worden 'dichtgeschroeid'. Het rijk zal daartoe na overleg met de provincies bestaande belemmeringen in wet- en regelgeving wegnemen.

Uitvoering

Dienst Landelijk Gebied

De provincies worden per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het 'provinciaal aandeel' DLG. Daartoe nemen zij, nadat het Rijk de efficiencytaakstelling heeft geëffectueerd, de zeggenschap over de bijbehorende capaciteit (400 fte) over en worden bijbehorende middelen (€41 mln.) aan het Provinciefonds toegevoegd. In de jaren 2012-2014 wordt DLG ingezet bij de ontwikkeling en realisatie van de herijkte EHS.

Dienst Regelingen en de nieuwe Voedsel- en WarenAutoriteit

Het Rijk stelt onderstaande middelen met de bijbehorende formatie ter beschikking aan de provincies voor de uitvoering. Eventuele additionele lasten boven deze middelen worden door de provincies gedragen. Binnen deze financiële kaders worden uitvoeringsarrangementen opgesteld.

De volgende middelen zijn beschikbaar voor uitvoeringskosten DR en nVWA

Middelen uitvoering x € mln	2012	2013	2014	2015
DR (SNL)*	20	20	17	17
nVWA (BTR/Psan)	2	2	2	2
Totaal beschikbaar Rijk	22	22	19	19

De uitvoeringskosten van het Faunafonds worden gedecentraliseerd naar het Provinciefonds. Het Rijk stelt hiervoor het budget beschikbaar dat gelijk is aan de daadwerkelijk gemiddelde kosten in de afgelopen vier jaar. Na decentralisatie maken deze kosten onderdeel uit van de decentralisatie-uitkering in het Provinciefonds, vanaf 2014 worden zij ondergebracht in de algemene uitkering van het Provinciefonds.

* De genoemde bedragen zijn inclusief uitvoering van agrarisch natuurbeheer buiten de EHS en zullen als dat aan de orde is naar rato worden aangepast.

Afronding ILG

1. Het ILG wordt afgerekend per 1 januari 2011, volgens de methodiek van daadwerkelijk geleverde prestaties tegen een reëel normkostenniveau. Het budget gaat uit van de werkelijke bestedingen per 1 januari 2011 (€ 2,014 mrd).
2. ILG-middelen, die na afrekening resteren, worden ingezet voor beheer 2011-2013 en ter financiering van de harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010 (zie overzicht). Dit zijn de verplichtingen voor Recreatie om de Stad, grondvoorraad op peil houden, grondgebonden landbouw, duurzaam ondernemen, landelijke routenetwerken, toegankelijkheid, nationale landschappen, landschap generiek, reconstructie zandgebieden, duurzaam bodemgebruik en leefbaarheid. Van het tekort dat als gevolg van overige verplichtingen (€ 214 mln) ontstaat, wordt € 128 mln gedekt door provincies en € 88 mln door het rijk uit de resterende ILG-middelen voor FES en beheer.
3. Uiterlijk 2014 worden de (nu via het ILG bekostigde) voormalige-FES projecten gedecentraliseerd.
4. De afrekening van het ILG wordt afgewikkeld per provincie binnen de kaders die in het onderhandelingsakkoord zijn afgesloten.
5. Onder de voorwaarde dat het beleidskader RodS wordt opgerekt en planologisch ruimte wordt geboden voor Staatsbosbeheer, hoeven de provincies geen dekking te regelen voor beheer van de RodS-gebieden.
6. De resterende ILG-middelen (met uitzondering van FES) in de periode 2011-2013 worden als decentralisatie-uitkering aan het Provinciefonds toegekend op basis van de verdeling van de ILG-uitkering en een kostengeoriënteerde toedeling van de middelen beheer SBB en Faunafonds

Vervallen Rijkstaken

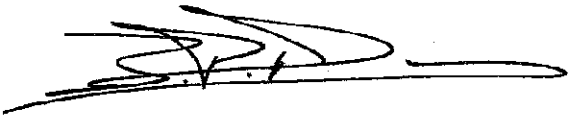
Bij een aantal beleidsonderwerpen uit het huidige ILG[1] heeft het Rijk bepaald dat geen sprake meer is van een Rijksopgave. In het kader van de decentralisatie worden over deze onderwerpen geen afspraken gemaakt. Het is een autonome bevoegdheid van de provincie of zij nog inzet pleegt op deze onderwerpen. De volgende Rijkstaken vervallen:

- Leefgebiedenbenadering
- Overige natuur
- Nationale parken
- Grondgebonden landbouw: gebiedsmaatregelen (waaronder kavelruil) en gebiedsinrichting voor glastuinbouw. (Het rijk blijft wel verantwoordelijk voor de innovatie en verduurzaming van sectoren, bedrijven en ketens).
- Duurzaam ondernemen: pilots duurzaam ondernemen. (Het Rijk blijft verantwoordelijk voor duurzaam ondernemen (sector beleid, ondernemersbeleid etc.)
- Landelijke routenetwerken
- Toegankelijkheid / wandelen over boerenland
- Nationale landschappen
- Landschap generiek
- Milieukwaliteit EHS
- Duurzaam bodemgebruik (pilots bodeminformatie en provinciale bodemvisie)
- Reconstructie zandgebieden
- Leefbaarheid
- Recreatie om de Stad
- Robuuste verbindingen

Het gaat hier om een onderhandelingsakkoord. Provincies hebben tot uiterlijk 24 december 2011 de tijd om goedkeuring van Provinciale Staten te verkrijgen en de Staatssecretaris benut deze periode om goedkeuring te verkrijgen van de Tweede Kamer.

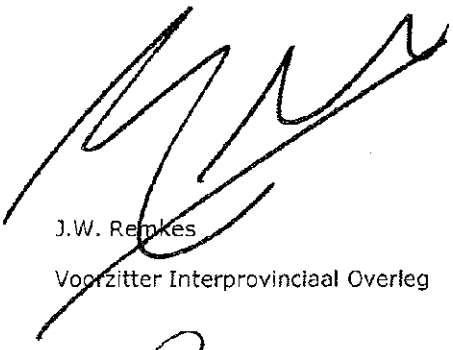
[1] Dit betreft de doelen zoals opgenomen in- en waarover prestatieafspraken zijn gemaakt in de ILG bestuursovereenkomsten. Hiermee was in de periode 2007-2013 een rijksfinanciering van €643 miljoen euro gemoeid.

Voor akkoord:



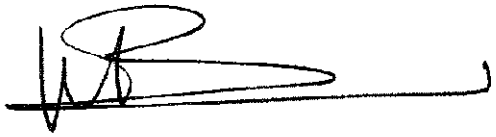
J.P.H. Donner

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



J.W. Remkes

Voorzitter Interprovinciaal Overleg



H. Bleker

Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

R.A.C. van Heugten

Voorzitter Overlegdelegatie Landelijk Gebied Interprovinciaal Overleg

Bijlage 1: Bevoegdheden van de provincies na decentralisatie

In aanvulling op de wettelijke taken die nu al door de provincies worden uitgevoerd, worden de volgende taken naar de provincies gedecentraliseerd:

- het vaststellen van beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer, en in het verlengde daarvan het ervoor zorg te dragen dat instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, toegangsbeperkingen worden gesteld en feitelijke preventieve of herstelmaatregelen worden getroffen, ingeval dat nodig is ter bescherming van die gebieden;
- de verplichting om ervoor zorg te dragen dat voor Natura 2000-gebieden op hun grondgebied de nodige instandhoudingsmaatregelen worden getroffen (art. 4 Vogelrichtlijn, art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn);
- de beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantensoorten. Hierbij gaat het om de uitvoering van verschillende regimes: 1) een stelsel van verboden ter bescherming van vogels (Vogelrichtlijn) en andere dieren en planten (Habitatrichtlijn, verdragen Bonn en Bern), met de mogelijkheid tot verlening van ontheffing of vrijstelling, 2) een verbod op het doden van gewervelde dieren, met de mogelijkheid tot verlening van ontheffing en vrijstelling. Dit in aanvulling op de huidige provinciale bevoegdheden in het kader van beheer en schadebestrijding – m.n. ruimtelijke ingrepen. Voor een aantal gevallen blijft het Rijk evenwel het bevoegd gezag; het gaat hier om gevallen, opgenomen in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, en om activiteiten inzake handel van exemplaren van bedreigde soorten en producten daarvan);
- de volgende onderdelen van het jachtregime: sluiting van de jacht, en het stellen van regels over samenwerkingsverbanden van jachthouders en faunabeheerplannen, het toestaan van drijfjacht (besluiten, toezicht, bestuurlijke handhaving) en het verlenen van ontheffing van het verbod op het bijvoederen van edelherten, damherten, reeën en bejaagbare dieren;
- de zorg om de stand van invasieve exotensoorten, aangewezen door de minister van EL&I, tot nul te brengen;
- het verlenen van ontheffing van het verbod op het uitzetten van dieren of eieren in de vrije natuur, met uitzondering van invasieve exoten
- het verlenen van tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde vogels of andere dieren (Faunafonds);
- de behandeling van meldingen van voorgenomen houtkap, het stellen van regels terzake, het verbieden van houtkap, het verlenen van ontheffingen van de meldings- en herbeplantingsplicht (besluiten, toezicht, bestuurlijke handhaving);
- de zorg op hun grondgebied voor de biologische biodiversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna, m.n. genoemd in de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het rijk blijft verantwoordelijk voor gebieden waarvoor een specifieke rijksverantwoordelijkheid geldt, zoals de rijkswateren, ruimte voor de rivieren (NURG) en Maaswerken. Verantwoordelijkheid voor de laatst genoemde twee onderwerpen betreft de ontwikkelingsopgave in het kader van waterveiligheid. Provincies zijn bij NURG en Maaswerken verantwoordelijk voor het beheer. Tevens blijft het rijk verantwoordelijk voor de instandhouding van de kennisinfrastructuur, waaronder Wageningen UR. Onderzoek en kennisverspreiding vinden gehoord de provincies plaats.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 576 Natuurbeleid

Nr. 6 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2013

Hierbij bied ik u het Natuurpact aan dat ik met de provincies overeengekomen ben. Dit pact is in nauw overleg met maatschappelijke organisaties tot stand gekomen[1].

In het Natuurpact zijn de ambities met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. De realisatie van deze ambities is gedecentraliseerd naar de provincies. Het kabinet maakt deze plannen mede mogelijk door gemiddeld € 200 mln te investeren in natuur. Het pact zal leiden tot een aantrekkelijke en maatschappelijk waardevolle natuur in Nederland en tot groei van de werkgelegenheid.

Het Natuurpact is doorgerekend door het Planbureau voor de Leefomgeving. Deze doorrekening treft u als bijlage aan[2].

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
[2] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-33576-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland

1. Inleiding

Een rijke, aantrekkelijke en maatschappelijk waardevolle natuur in Nederland, dat is waar het kabinet samen met de provincies en een groot aantal maatschappelijke partijen aan werkt. In deze notitie beschrijf ik de ambities met de natuur in Nederland en de weg waarlangs die gerealiseerd worden.

De realisatie van de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland is gedecentraliseerd naar de provincies. Rijk en provincies werken vanuit verschillende rollen aan hetzelfde doel. Deze notitie is daarom opgesteld samen met de provincies. Een cruciale rol bij het werken aan een sterke natuur die verankerd is in de maatschappij, is weggelegd voor maatschappelijke organisaties. Ook zij hebben belangrijke inbreng geleverd aan de totstandkoming van deze notitie.

Deze notitie geeft de ambities op hoofdlijnen voor de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland. Op hoofdlijnen, omdat de invulling en concretisering van de ambities gezien de taakverdeling tussen rijk en provincies een taak van de provincies is. Provincies hebben keuzevrijheid in de wijze waarop ze de ambities willen realiseren, maar ze zorgen daarbij wel voor onderlinge samenhang. De notitie beperkt zich ook tot hoofdlijnen, omdat de ambities niet door de overheden alleen kunnen worden gerealiseerd en de ontwikkeling van de natuur zich niet centraal laat sturen. Alleen met steun van de bewoners en gebruikers van gebieden en met ruimte voor maatwerk kan de natuurkwaliteit worden verhoogd en kunnen ontwikkeling en beheer adequaat worden georganiseerd. Juist regionaal kan synergie tussen natuurontwikkeling en andere (economische) functies tot ontwikkeling worden gebracht en kunnen ondernemers, burgers en maatschappelijke organisaties investeren in natuur. Zij worden dan ook van harte uitgenodigd om samen met rijk en provincies de ambities nader in te vullen en te realiseren.

In de formulering van de ambities in deze notitie is het Bestuursakkoord Natuur[3] voor rijk en provincies het startpunt. De afgesproken resultaten uit dat akkoord staan. Het Regeerakkoord geeft kaders voor de extra ambitie die we nastreven. Deze notitie bouwt daarop voort en geeft een invulling aan het Regeerakkoord «Bruggen slaan». De ambities vormen een «plus» bovenop de afspraken uit het Bestuursakkoord Natuur:

- minimaal een verdubbeling van de opgave voor verwerving en inrichting, realisatie van natuurlijke verbindingen;
- een verhoging van de kwaliteit van de natuur door extra inspanningen in (herstel)beheer en water- en milieucondities;
- een impuls aan de natuur buiten de EHS;
- aandacht voor soortenbescherming;
- een effectiever agrarisch natuurbeheer

Het pact biedt nieuwe ruimte voor ondernemers om te kunnen ondernemen, wat goed is voor de werkgelegenheid in ons land. Het gaat jaarlijks om 1000 tot 1500 extra banen in de marktsector. Dit zijn banen direct gerelateerd aan de ontwikkeling van de extra natuur zoals vastgelegd in het pact. Daarnaast worden door de invoering van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) in bestaande natuurgebieden maatregelen genomen waardoor bedrijven weer ontwikkelruimte krijgen.

[3] Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid, te weten het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur d.d. 20 september 2011, aanvullende afspraken d.d. 7 december 2011 en de uitvoeringsafspraken d.d. 8 februari 2012, wordt geduid als «Bestuursakkoord Natuur».

Ecorys heeft berekend dat de PAS-maatregelen direct en indirect ook nog eens 40.000 extra banen opleveren.

Voor de realisatie van de ambities hanteren rijk en provincies 2027 als tijdshorizon. In deze periode willen we een forse extra stap zetten op weg naar de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water. De periode tot en met 2027 is ook gekozen omdat deze periode aansluit op de einddatum van de Kaderrichtlijn Water. Dit vergroot de mogelijkheden om maximale synergie te bereiken tussen natuur- en watermaatregelen.

De vastgestelde richting en afspraken zijn niet vrijblijvend. Ik heb met de provincies afgesproken om deze samen te bewaken, iedere drie jaar te evalueren en zo nodig bij te stellen. Om het proces van evalueren en bijstellen goed in te richten, zal het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) worden gevraagd om de voortgang regelmatig (ex durante) te evalueren op basis van onze monitoringgegevens. Daarbij gaat het primair om de bereikte kwalitatieve doelen.

Deze notitie gaat over de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland: de EHS met daarbinnen de Natura 2000-gebieden, het agrarisch natuurbeheer, de leefgebieden binnen en buiten de EHS en ecologische maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water. Het Europese en Nederlandse natuurbeleid heeft daarnaast andere ambities en instrumenten: bewustwording bij burgers (in het bijzonder de jeugd) en bedrijven; synergie zoeken tussen natuur en andere maatschappelijke opgaven als waterveiligheid, waterberging, gezondheidszorg, recreatie en energievoorziening; verduurzaming van productie- en consumptieketens; het natuurlijk kapitaal in Nederland in beeld brengen; internationale afspraken maken. Een samenhangende visie op al deze onderwerpen wordt ontwikkeld en zal begin 2014 worden gepubliceerd, zoals ik in mijn brief «Vooruit met natuurbeleid» (Kamerstuk 33 576, nr. 1) heb aangekondigd.
Tegen de achtergrond van de ontwikkeling van die visie zet deze notitie voor de komende jaren de koers uit voor de ontwikkeling en het beheer van natuur in Nederland. Niet als blauwdruk, maar als richting die met inzichten en inzet van velen verbeterd en daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.

De ambities worden hieronder beschreven in hoofdstuk 2, voorafgegaan door en gerelateerd aan het bredere perspectief dat mij voor de ontwikkeling en beheer van natuur voor ogen staat. Vervolgens besteedt de notitie aandacht aan de samenwerking tussen rijk en provincies en de rol van maatschappelijke partijen en andere overheden. Tenslotte geef ik aan hoe de ambities financieel gedekt worden. Een belangrijk onderdeel van de financiële dekking is de inzet van de gemiddeld € 200 mln. intensivering voor natuur uit het Regeerakkoord.

2. Ambities

2.1 Perspectief

Natuur die waarde in zichzelf heeft en van blijvende betekenis is voor ons maatschappelijk welzijn; een natuur die er mag zijn, die burgers hoog waarderen, waar we graag in investeren en die we koesteren. Dat is het lange termijn perspectief dat ik heb geschetst in mijn brief «Vooruit met natuurbeleid».
Dit perspectief gaat uit van kansen die de natuur mensen te bieden heeft, de maatschappelijke winst die natuur ons oplevert en van natuur die andere maatschappelijke ontwikkelingen stimuleert. Bovendien sluit het

aan bij fundamentele ontwikkelingen die de toekomst van het natuurbeleid sterk beïnvloeden:
– burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties die in toenemende mate een eigen verantwoordelijkheid nemen rond natuurbelangen,
– de gevolgen van klimaatverandering voor de «houdbaarheid» van de natuur in Nederland en
– het groeiend inzicht dat we nog meer baat kunnen hebben bij natuur als we die slim combineren met andere maatschappelijke belangen.

Biodiversiteit is van levensbelang en legitimeert wereldwijde aandacht voor dit onderwerp. Ook de Nederlandse natuur vormt hierbij een belangrijke schakel en heeft daarom een internationale verantwoordelijkheid voor behoud, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap die kenmerkend zijn voor ons land. Het beschermen van de natuur is een verantwoordelijkheid die ons allemaal aangaat. Nederland heeft zich daarom verbonden aan verschillende internationale verdragen die bijdragen aan biodiversiteit.

Het is mijn ambitie om gezamenlijk met provincies en maatschappelijke partijen de natuur in Nederland blijvend te versterken. Centraal onderdeel in deze ambitie is de realisatie en het beheer van het Natuurnetwerk Nederland. Met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is het natuurbeleid op de kaart gezet. Met de benaming Natuurnetwerk Nederland gaan we de komende periode in, waarin het gaat om een robuust netwerk van natuur in heel Nederland en voor alle mensen. De inzet voor het Natuurnetwerk Nederland richt zich op meer kwaliteit, op grotere natuurgebieden en op het realiseren van natuurlijke verbindingen met omliggende gebieden.
Het Natuurnetwerk Nederland is geen doel op zichzelf maar een waardevol instrument voor het versterken van de natuur in Nederland. Ik streef naar een robuust Natuurnetwerk Nederland met grotere aaneengesloten oppervlakten die verbonden zijn met de grote ecosystemen. Het robuuste Natuurnetwerk Nederland is een concept dat niet statisch is, maar zich verder ontwikkelen kan, en waarbij de basis en de inzet vanuit de streek komt. Waar mogelijk wordt de combinatie gezocht met andere sectoren die bijdragen aan ons welzijn, zoals landbouw, water, recreatie en gezondheid.

Natuur moet toegankelijk en beleefbaar zijn. Hoe meer en hoe directer mensen natuur kunnen beleven, hoe groter hun verbinding met de natuur wordt. Beleving van de natuur gaat vaak hand in hand met recreatief (mede)gebruik van de natuur. Het is van belang om de mogelijkheden om de natuur beleefbaar te maken te vergroten.

Veel burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben al heel goed in de gaten hoe waardevol natuur is. Ik wil mij verbinden met hen die de «groene afslag» nemen en ik zoek graag de samenwerking met nieuwe partners om de ambities te verwezenlijken.

Hieronder ga ik nader in op de ambities van Rijk en provincies om het geschetste lange termijn perspectief te realiseren.

2.2 Robuust Natuurnetwerk Nederland

Het Natuurnetwerk Nederland is de ruggengraat van de natuur in Nederland. Die ruggengraat moet robuust zijn, tegen een stootje kunnen. Dat gaat gebeuren door hem te vergroten, te verbeteren en verbindingen te realiseren tussen natuurgebieden onderling en tussen natuurgebieden en hun omgeving. Het Natuurnetwerk Nederland wordt groter en beter

dan de EHS waar in het Bestuursakkoord Natuur afspraken over zijn gemaakt. De keuzes die daarbij gemaakt worden, zijn:

- Zorgen voor extra hectares natuur, waarmee de natuurgebieden robuuster worden gemaakt. Naast extra verwerving worden in deze periode vooral ook de al eerder verworven, maar nog niet ingerichte gronden, wel ingericht. Het is de ambitie om tot en met 2027 in ieder geval het dubbele van de ontwikkelopgave uit het Bestuursakkoord Natuur te realiseren. Concreet betekent het dat in de periode 2011 tot met 2027 er minimaal 80.000 ha natuur wordt ingericht.
- Belangrijke natuurlijke verbindingen tot stand brengen, die zorgen voor een veerkrachtig netwerk. Het gaat hier om natuurlijke verbindingen tussen natuurgebieden in Nederland, en natuurgebieden over de grens en de verbinding met de grote watersystemen (grote rivieren, Zuidwestelijke Delta, Waddengebied en de Noordzeekustzone).
- De watercondities voor de Natura 2000-gebieden worden samen met de waterschappen zodanig verbeterd dat de gewenste kwaliteit van de natuur gewaarborgd wordt.
- In de Natura 2000-gebieden wordt het herstelbeheer uitgevoerd dat noodzakelijk is om te voldoen aan de internationale afspraken en om in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof ontwikkelingsruimte voor bedrijven en infrastructuur veilig te stellen.
- Particuliere beheerders en natuurorganisaties worden in staat gesteld om de vastgestelde doelen voor het beheer van het bestaande en ontwikkelde Natuurnetwerk Nederland efficiënt te bereiken. Aan beheerders en grondeigenaren wordt een substantiële eigen bijdrage gevraagd in verwerving en inrichting. De hoogte is mede afhankelijk van de verdienmogelijkheden die samengaan met de natuur die wordt nagestreefd. Gelijkberechtiging van private partijen is het uitgangspunt bij het beheer en de verwerving van bestaande en nieuwe natuur. Deze wordt in nader overleg tussen provincies en alle betrokken partijen nader uitgewerkt.
- Bij de vormgeving van het Natuurnetwerk Nederland wordt gezocht naar een goede balans tussen planologische duidelijkheid en voldoende flexibiliteit voor aanpassing aan mogelijkheden, beperkingen en ruimtelijke ontwikkelingen. Gebieden waarvan voorzien is dat de realisatie de komende jaren met voorrang plaatsvindt, worden effectief beschermd. In gebieden daarbuiten met mogelijkheden voor natuurontwikkeling mogen gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden voor de bestaande functies niet vanwege het Natuurnetwerk Nederland worden beperkt. De concrete invulling van dergelijke gebieden zal afhankelijk zijn van het planologische beleid van de betreffende provincie. De provincies spannen zich in om planologische begrenzing van het robuuste Natuurnetwerk Nederland op 31 december 2013 afgerond te hebben.
- Met maatschappelijke partijen zal nader uitgewerkt worden hoe het begrip kwaliteit in deze context wordt ingevuld. Bij die uitwerking wordt rekening gehouden met de internationale verplichtingen, de ontwikkeling van leefgebieden en soorten en de waardering door de samenleving. Uitgangspunt is dat de uitwerking geen extra monitoringsinspanningen met zich brengt, maar dat gebruik wordt gemaakt van bestaande monitoringgegevens.

2.3 Soortenbescherming

Bescherming van afzonderlijke plant- en diersoorten is nodig vanwege Europese verplichtingen en afspraken waaraan Nederland zich in internationaal verband heeft gecommitteerd. Soortenbescherming vindt plaats binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland en kan de vorm hebben van juridische maatregelen, maar ook van fysieke maatregelen die vestiging of uitbreiding van een soortenpopulatie stimuleren.

– De verplichtingen, ook buiten het Natuurnetwerk Nederland, vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijnen worden nagekomen. Deze verplichtingen, de overige internationaal afgesproken biodiversiteitsdoelen en de Rode Lijsten, zijn leidend in de inspanningen op het gebied van soortenbescherming.
– De natuurwetgeving is een belangrijk kader waarbinnen de actieve soortenbescherming vorm krijgt. Met actieve soortenbescherming bedoel ik maatregelen ter bescherming of stimulering van meerdere soorten (leefgebiedenbenadering) met als doel natuurkwaliteit in bepaalde gebieden gericht te verbeteren (en daarmee tevens ruimte te creëren om activiteiten in andere gebieden te kunnen toestaan) dan wel maatregelen ter bescherming van één soort.
– Soortenbescherming kan worden verbeterd door fysieke maatregelen ten behoeve van soorten zoveel mogelijk «mee te laten liften» met de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer door collectieven en de opgaven in het kader van Natura2000, KRW en PAS. Zo nodig moet aanvullend met gerichte initiatieven de soortenbescherming worden ondersteund.
– Soortenbescherming is niet alleen een zaak van de overheid. Ook groepen burgers, organisaties en bedrijven kunnen hun betrokkenheid bij hun directe leefomgeving laten blijken door initiatieven waar één of meer soorten baat bij hebben. In de praktijk zie ik al mooie voorbeelden ontstaan. Lokale betrokkenen (zowel bewoners, gebruikers, grondeigenaren als soortenorganisaties en terreinbeherende organisaties) vormen samenwerkingscoalities en werken samen met overheden; ze brengen proactief de kansen en problemen in hun gebied in kaart met als doel (aansprekende en voor hun gebied typerende) kwetsbare plant- en diersoorten te beschermen en de soortenrijkdom te versterken. Ik wil ruimte geven aan dit zelforganiserend vermogen van de samenleving en de betrokkenheid van mensen bij hun directe leefomgeving. Soortenorganisaties kunnen hierbij een belangrijke rol spelen.

2.4 Natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland

De natuur is overal en kent vele verschijningsvormen. De waardering in de samenleving richt zich ook op deze diversiteit. Er is veel energie in de samenleving om de natuur te beheren en te versterken. Dat juich ik toe. Ik zie het als rol van de overheid (zowel rijk als provincie) om het mogelijk te maken dat de natuur zich kan ontwikkelen en om burgers en bedrijven in staat te stellen zich te verbinden met de natuur.
– Het is belangrijk dat er meer samenhang komt tussen de natuur in het Natuurnetwerk Nederland en daarbuiten. Ook het gebied buiten het Natuurnetwerk Nederland is van belang voor het functioneren van het stelsel van natuurgebieden. Vanwege de relaties op het gebied van bijvoorbeeld water- en milieucondities, maar ook vanwege de buiten het netwerk aanwezige natuurwaarden. Vaak zijn deze natuurwaarden sterk bepalend voor de beleving van het agrarische gebied door de burger. Het is de gezamenlijke ambitie van Rijk en provincies dat ook die waarden, die onderdeel uitmaken van een veerkrachtig systeem, behouden blijven. Ook buiten het Natuurnetwerk Nederland is een goed beheer van bestaande natuur dus belangrijk, voor de natuur zelf en voor het welbevinden van bewoners en gebruikers van het landelijk gebied.
– Ten opzichte van het Bestuursakkoord Natuur wordt daarom ook een extra impuls gegeven aan het beheer van natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland. Provincies maken daarin eigen keuzen die aansluiten bij de specifieke provinciale opgaven. Op basis van Europese verplichtingen is daarbij de soortenbescherming een belangrijk aandachtspunt.

2.5 Agrarisch natuurbeheer

Het agrarisch natuurbeheer is potentieel een belangrijk instrument om een substantiële bijdrage te leveren aan de internationale verplichtingen in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de Kaderrichtlijn Water en bij te dragen aan de aantrekkelijkheid en beleefbaarheid van het landelijk gebied. Maar dan moet het doelgerichter en efficiënter. De uitvoering moet eenvoudiger en met minder kosten en agrarisch natuurbeheer zal een duidelijker meerwaarde voor natuur, landschap en agrarisch ondernemerschap moeten opleveren. Dat is ook de strekking van het rapport «Onbeperkt houdbaar» van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, dat ik onlangs mocht ontvangen. Het is mijn ambitie om zo'n efficiënt en effectief agrarisch natuurbeheer te realiseren. Daartoe wordt in het nieuwe GLB ingezet op realisatie van doelen via samenwerkingsverbanden (gebiedscollectieven) van agrarische ondernemers en andere landgebruikers en belanghebbenden. Ik heb in mijn brief van 6 juni jl. (Kamerstuk 33 576, nr. 3) aangegeven welke richting ik met het agrarisch natuurbeheer op wil.

Concreet zijn de ambities voor agrarisch natuurbeheer de volgende:
- Er komt één stelsel van agrarisch natuurbeheer dat buiten en binnen het Natuurnetwerk Nederland kan worden toegepast. Anders dan in het Bestuursakkoord Natuur is overeengekomen, wordt de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelen van het agrarisch natuurbeheer zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk Nederland belegd bij de provincies.
- Het rijk stelt in het kader van de internationale verplichtingen op hoofdlijnen de ambities voor het agrarisch natuurbeheer vast en geeft tegen de achtergrond van het GLB en POP de kaders aan waarbinnen die ambities gerealiseerd kunnen worden. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de EU-conforme uitvoering en daarmee voor de aansturing van de Dienst Regelingen.
- Provincies zijn vanuit hun regierol in het landelijk gebied verantwoordelijk voor het opstellen van integrale gebiedsvisies, waarin ambities van overheden en doelen van belanghebbenden in het gebied worden samengebracht en vastgelegd in een integraal gebiedsprogramma.
- Vanuit de natuurdoelen die met agrarisch natuurbeheer worden nagestreefd, wordt bepaald in welke gebieden deze doelen kansrijk via agrarisch natuurbeheer kunnen worden gerealiseerd.
- Om deze doelen te realiseren zullen collectieven in de streek een centrale rol krijgen. De gebiedscollectieven brengen, in samenwerking met andere betrokken (natuur)organisaties, een gebiedsofferte uit, om de overeengekomen doelen in de gebiedsvisie te realiseren. In de besluitvorming van het nieuwe GLB zet ik in op het creëren van voldoende ruimte in de regelgeving voor collectieven.
- Werken met collectieven levert een verlaging van de uitvoeringslasten op.
- Uit de € 200 mln. worden middelen vrijgemaakt om samen met Europese middelen uit pijler 2 het agrarisch natuurbeheer te financieren. De middelen van de overheden worden prioritair ingezet op het creëren van de juiste omstandigheden en realisatie van internationale doelen. De beperkte beschikbaarheid van middelen vraagt om een selectieve inzet ervan: agrarisch natuurbeheer wordt daar gefinancierd waar het effectief kan zijn.

De omschakeling naar een collectief model van agrarisch natuurbeheer is een ingrijpende systeemwijziging voor alle partijen. Het vergt tijd om de omschakeling goed voor te bereiden en soepel te laten verlopen. Daarom moet er rekening mee worden gehouden dat er een overgangsregime

nodig is voor de periode tot aan invoering van het collectieve stelsel, die wordt voorzien met ingang van 2016.

2.6 Natuur en water

Er zijn diverse mogelijkheden om de ontwikkeling van de natuur, de vergroting van het Natuurnetwerk Nederland en de aanpak van de Natura 2000-gebieden optimaal laten samengaan met het verbeteren van de condities van de kwantiteit en de kwaliteit van het water. Er wordt daarbij maximale synergie gezocht met maatregelen om te voldoen aan de Kaderrichtlijn Water (KRW). Samen met de waterschappen wordt hier invulling aan gegeven. Zoals bij natuurbeheer en -ontwikkeling veel aandacht gaat naar het watersysteem en de eisen die de KRW stelt, zo zullen de waterschappen hun watermaatregelen zo veel mogelijk natuurinclusief nemen.

– Er zal door alle partijen in de gebiedsprocessen actief worden gestuurd op het bereiken van zoveel mogelijk synergie in de relatie tussen het natuur- en waterbeleid. De selectie van gebieden binnen het Natuurnetwerk Nederland waar dit kansrijk is, moet in overleg tussen de provincies en waterschappen tot stand komen. Er wordt daarbij ingezet op robuuste systemen en op de realisatie van groenblauwe verbindingen.
– De samenwerking met het Deltaprogramma wordt actief opgezocht. Er liggen goede kansen om natuur te ontwikkelen samen met de bescherming van Nederland tegen wateroverlast en de aanpassing aan klimaatverandering.
– In het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer wordt beschreven welke bijdrage het agrarisch bedrijfsleven kan leveren aan het realiseren van opgaven op het gebied van waterkwaliteit en -kwantiteit, met behoud van bedrijfseconomische perspectieven. Met waterschappen en de agrarische sector zal worden verkend welke mogelijkheden er zijn om wederzijdse versterking te realiseren tussen natuuropgaven (waterkwaliteit, agrarisch natuurbeheer) en het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.

2.7 Natuur en economie

Biodiversiteit, waar ook ter wereld, is voor Nederland met zijn open economie van groot belang. Steeds meer aandacht gaat uit naar en goede relatie tussen deze twee onderwerpen en hier liggen dan ook nog veel onontgonnen kansen. Vanuit deze gedachte ligt de focus op:

– Natuur en landbouw; een veelzijdige natuur in een afwisselend landschap en een uitstekende landbouwsector kunnen goed samengaan. Het is van belang om te investeren in duurzame landbouwsystemen en een veerkrachtige natuur. Bij het maken van ruimtelijke afspraken kan de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) als instrument ingezet worden.
– Natuur en recreatie; de recreatiesector is een van de economische dragers van het Nederlandse platteland. Voor deze sector is de natuur van grote waarde. Tegelijkertijd vraagt de sector ruimte en flexibiliteit om zich te ontwikkelen. Andersom is de natuur ook gediend met een goede beleefbaarheid. Hoe meer en hoe directer mensen natuur kunnen beleven, hoe groter hun verbinding met de natuur wordt. Beleving van de natuur gaat vaak hand in hand met recreatief (mede)gebruik van de natuur. Een goed voorbeeld daarvan vormen de landelijke routenetwerken voor fietsen, wandelen en varen, die door velen worden gebruikt. Recreatief medegebruik is niet alleen van belang voor draagvlak maar ook bijvoorbeeld voor gezondheid en economie. Het is van belang om de mogelijkheden om de natuur beleefbaar te maken te optimaliseren.

– Natuur en klimaat: het duurzaam versterken van natuur draagt bij aan de klimaatdoelstellingen. Een goed voorbeeld is de uitvoering van watermaatregelen met als doel de veenoxidatie af te remmen. Door het verhogen van het waterpeil wordt veenoxidatie afgeremd, en draagt het op deze manier bij aan het vastleggen van CO_2.

3. Verantwoordelijkheden

3.1 Verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking tussen rijk en provincies

In het Regeerakkoord is opgenomen dat het rijk verantwoordelijk is voor de kaders en ambities en dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het invullen en uitvoeren van dit beleid.
De verantwoordelijkheid van de provincies heeft betrekking op het beheer en de ontwikkeling van het Natuurnetwerk Nederland en de Natura 2000-gebieden (uitgezonderd de Natura 2000 gebieden waarvoor Rijkswaterstaat en het Ministerie van Defensie verantwoordelijk blijven), het agrarisch natuurbeheer en het soortenbeleid binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland.
Het Rijk legt verantwoording af aan de Europese Commissie over het nakomen van de Europese verplichtingen. Het Rijk is voor het realiseren van deze Europese verplichtingen afhankelijk van de doelrealisatie door de provincies. Het Rijk en de provincies hebben afgesproken met realisatie van de ambities in deze hoofdlijnennotitie uitvoering te geven aan deze verplichtingen.
De provincies nemen de verantwoordelijkheid om vorm te geven aan de ambities zoals deze in de hoofdlijnennotitie zijn beschreven. De keuze of ze daartoe de maatregelen nemen die daarvoor zijn benoemd of andere – vergelijkbare of betere – maatregelen, is de verantwoordelijkheid van de provincies. Als in de voorwaarden voor de realisatie van deze ambities (financieel, Europeesrechtelijk, wetenschappelijke inzichten) zaken wijzigen, treden provincies en rijk met elkaar in overleg. Vanuit deze heldere verantwoordelijkheidsverdeling werken Rijk en provincies samen.

Jaarlijks bespreken rijk en provincies bestuurlijk de ontwikkelingen op het beleidsterrein van de natuur, de voortgang van de realisatie van de ambities en eventuele knelpunten daarbij. Om de ontwikkelingen extern en wetenschappelijk te toetsen zal aan het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) worden gevraagd om een eens in de drie jaar het gevoerde beleid te evalueren. Het verzoek aan het PBL wordt in overleg tussen Rijk en provincies opgesteld. Centrale vraag in de beleidsevaluatie zal steeds zijn in hoeverre de voortgang heeft bijgedragen aan de vastgestelde ambities. Tevens wordt gevraagd alternatieven op te stellen voor Rijk, provincies en andere relevante partijen, die tot bijstelling van uitvoering en ambities kunnen leiden. De provincies voorzien de PBL-rapportage van een beleidsmatige reactie.

Ik zal de Tweede Kamer jaarlijks informeren over de voortgang, op basis van de informatie die de provincies aanleveren.

3.2 Rol van maatschappelijke partijen en andere overheden

Het is mijn ambitie om gezamenlijk met provincies en maatschappelijke partijen de natuur in Nederland duurzaam te versterken. Natuur die verankerd is in de samenleving draagt hieraan sterk bij. Het natuurbeleid moet daarom nadrukkelijk de ruimte bieden aan de relatie tussen mens en natuur. We moeten natuur beschermen, maar ook beleven en benutten. De groeiende rol van maatschappelijke partijen bij ontwikkelingen in de natuur en het natuurbeleid, biedt hiervoor een geweldige kans. Onze

gezamenlijke opgave om natuur te versterken wordt vooral vanuit kansen en ambities ingevuld, en samen met de provincies roep ik alle betrokkenen op daarin hun aandeel te nemen.
Het IPO heeft een uitvoeringsovereenkomst gesloten met een aantal organisaties, die zorg dragen voor de uitvoering van delen van het natuurbeheer. In deze uitvoeringsovereenkomst, die bijgevoegd is bij deze notitie, zijn procesafspraken gemaakt over beheer binnen en buiten het Natuurnetwerk Nederland, agrarisch natuurbeheer en het doorleveren of in gebruik geven van nieuwe natuurgebieden. De provincies en deze organisaties zetten hiermee de schouders onder de uitvoering van het beleid. Ik juich deze overeenkomst toe.

Betrokkenheid van maatschappelijke partijen en andere overheden kan de volgende vormen aannemen:
– Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties nemen samen met overheden nu al mooie initiatieven met kansen voor natuur, landschap, landbouw, leefomgeving en stad. Dit is het via-via denken: bijvoorbeeld via stedelijke ontwikkeling meer natuur realiseren of via natuurontwikkeling werken aan een betere leefomgeving. Als dit zelforganiserend vermogen de ruimte krijgt en actief bevorderd wordt, kunnen we de internationale natuurdoelen koppelen aan lokale praktijken en omgekeerd.
– Door samen te werken kunnen we meer bereiken, juist als financiële middelen beperkt zijn. Dat is goed voor de natuur en goed voor Nederland. De hierboven genoemde uitvoeringsovereenkomst tussen de provincies en een aantal maatschappelijke organisaties is in dat licht een stap voorwaarts.
– Meer publiekprivate samenwerking vraagt ook een andere houding van overheden. De overheid krijgt andere rollen zoals die van facilitator, kennisbron, strategische partner e.d. Dit laat onverlet dat natuur een publiek belang is waarvoor de overheid verantwoordelijkheid draagt, met name waar het gaat om het stellen van noodzakelijke kaders.
– (Mede)overheden spelen een belangrijke rol doordat zij in een cruciale fase het proces van zelforganisatie van burgers, bedrijven en particuliere organisaties kunnen faciliteren, financieel ondersteunen en stimuleren bijvoorbeeld door het stellen van ecologische randvoorwaarden bij projecten. Zo heeft in de bouwwereld de z.g. Duurzaamheidsladder van ProRail bij aanbestedingen een zeer stimulerende invloed gehad op het zoeken naar vernieuwende eco-vriendelijke oplossingen bij infrastructurele projecten.

4. Dekking van de ambities

4.1 Grond

In het Bestuursakkoord Natuur bestond de financiële dekking voor de ontwikkelopgave uit toepassing van het zogenaamde grond-voor-grond principe. Dit principe gaat er van uit dat de investeringen voor de ontwikkelopgave worden gedekt uit het ruilen en verzilveren van grond door:
1. de verkoop van 6.000 tot 9.000 ha bestaande natuur gelegen binnen de herijkte EHS,
2. de verkoop of ruil van 13.000 ha niet ingerichte grond, die nu binnen de EHS ligt en straks buiten de herijkte EHS,
3. het inzetten van BBL-nieuw grond, maximaal 10.900 ha
4. het inzetten van BBL-oud (ILG oud) grond, totaal 14.000 ha (6.000 ha nu, afhankelijk van evaluatie 8.000 ha na 2016.)

Het robuuste Natuurnetwerk Nederland dat wordt beoogd in 2027 vraagt om een grotere ontwikkelopgave. Naast een jaarlijkse inzet van de extra middelen voor natuur, hebben EZ en de provincies nadere afspraken gemaakt over de inzet van grond, waarbij ook de maatschappelijke organisaties betrokken zijn geweest. Met name de verkoop van de bestaande natuur en de niet ingerichte gronden -beide in eigendom van de natuurbeherende organisaties- kon niet op hun steun rekenen. Ook Rijk en provincies zien dit in het licht van de huidige ambities in principe niet als een begaanbare weg. Ik streef naar het versterken van het Natuurnetwerk Nederland en daarin past het niet om bestaande natuur te verkopen als het natuurkarakter niet gewaarborgd is. Dat neemt niet weg dat de financiering van het robuuste Natuurnetwerk Nederland inzet van alle partijen vraagt. De provincies hebben daarom in de eerder genoemde uitvoeringsovereenkomst met de natuurbeherende organisaties afspraken gemaakt over een financiële bijdrage bij nieuwe natuur die doorgeleverd wordt of die in beheer wordt gegeven. Op deze manier is invulling gegeven aan de motie Klaver (Kamerstuk 29 659, nr. 107).

Met de partijen zijn nu, met handhaving van het grond-voor-grond principe, de volgende aanpassingen gemaakt:
Ad 1. de verkoop van 6.000 tot 9.000 ha bestaande natuur vervalt. De provincies zoeken alternatieve dekking voor de financiering (eigen bijdrage eindbeheerders en multiplier).
Ad 2. de verkoop of ruil van 13.000 ha niet ingerichte grond wordt als hard getal losgelaten maar het principe, dat de terreinbeherende organisaties meewerken aan de voor de realisatie van het Natuur Netwerk Nederland noodzakelijke ruilingen, blijft gehandhaafd.
Ad 4. over de inzet van het BBL-oud bezit zijn de volgende afspraken gemaakt:

a) de directe beschikbaarheid voor de provincies van 6.000 ha blijft gehandhaafd;
b) vanaf 2016 komt 8.000 ha in tranches van 2.000 ha per jaar onder voorwaarden beschikbaar voor de provincies.
c) de provincies nemen daarnaast tegen betaling de resterende ruilgrond (ca 4.000 ha) van het rijk over. De opbrengst wordt door het rijk gebruikt voor de invulling van de ontvangstentaakstellingen van BBL-grond en SBB-grond van het vorige kabinet. Mocht er met betrekking tot deze 4.000 ha sprake zijn van een meerwaarde, dan zullen provincies deze meerwaarde volledig inzetten voor het realiseren van het Robuuste Natuurnetwerk Nederland.

De provincies krijgen daarmee de beschikking over het gehele ILG oud bezit (18.643 ha per 1 januari 2011) met uitzondering van de gronden t.b.v. de bufferzones. Van de ter beschikking gestelde ha blijft tot 1 januari 2016 8.000 ha op de balans van BBL staan. Deze hectares worden vanaf 2016 in tranches van 2.000 ha overgedragen aan de provincies, tenzij uit het realiseringstempo blijkt dat overdracht uitgesteld kan worden.

In een afzonderlijke bestuursovereenkomst grond heb ik met de provincies de bovengenoemde afspraken en voorwaarden praktisch uitgewerkt.

Met deze afspraken hebben de provincies het gehele BBL-oud bezit ter beschikking, waardoor de flexibiliteit met betrekking tot de inzet van grond door de provincies optimaal is om de gezamenlijke ambitie om een Natuur Netwerk Nederland efficiënt en effectief, en in samenwerking met terreinbeheerders, particulieren, boeren en burgers tot stand te brengen.

4.2 Geld

Voor dit natuurbeleid zijn middelen vanuit het Rijk, de provincies, de EU en derden beschikbaar. Dit kabinet heeft extra middelen voor natuur vrijgemaakt. In de jaren 2014 en 2015 zal € 100 mln extra beschikbaar zijn, in de jaren 2016 en 2017 € 300 mln extra en daarna € 200 mln structureel. Onderstaande tabel is gebaseerd op de beschikbaarheid van € 200 mln per jaar gemiddeld.
Deze middelen worden door de provincies besteed aan de volgende doelen:

Beheer

- Beheer van bestaande natuur en nieuwe natuur in het Natuurnetwerk Nederland inclusief openstelling van natuurgebieden
- Beheer van Natura 2000 gebieden
- Herstelbeheer in Natura 2000 gebieden in het kader van de PAS
- Hydrologische maatregelen in Natura 2000 gebieden in het kader van de PAS
- Agrarisch natuurbeheer
- Ganzenbeheer
- Natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland
- Soortenbescherming
- Faunafonds
- Uitvoeringstaken nieuwe natuurwet
- Monitoring

Ontwikkeling van het robuuste Natuurnetwerk Nederland

– De ontwikkelopgave van het Natuurnetwerk Nederland met minimaal 80.000 ha ingerichte nieuwe natuur.
De financiële dekking van de ambities is opgebouwd uit de afspraken in het Bestuursakkoord Natuur (budgettaire afspraken en het grond-voor-grond principe), de € 200 mln. intensivering waartoe het kabinet bij Regeerakkoord heeft besloten, EU-cofinanciering en bijdragen van provincies en derden. Onderstaande tabel geeft de herkomst van de dekking van de ambities weer.

Bedragen x € 1 mln.

			Totaal
Beheer			**315**
	– bijdrage rijk conform bestuursakkoord	105	
	– bijdrage provincies conform bestuursakkoord	65	
	– uit 200 mln. **(1)**	100	
	– EU-cofinanciering (POP 3) **(2)**	40	
	– bijdrage hydrologie I&M	5	
Ontwikkeling			*100*
	– uit bestuursakkoord	grond voor grond	
	– uit 200 mln. **(1)**	100	
Totaal			*415*

(1) Van de € 200 mln. natuurintensivering bij Regeerakkoord wordt jaarlijks ca. de helft besteed aan beheer en voor verbeteren van de hydrologie in het kader van de PAS. De andere helft wordt gereserveerd voor de ontwikkeling van het robuuste Natuurnetwerk Nederland.

(2) Een exact bedrag voor de EU-cofinanciering uit de 2^e pijler van het GLB kan nog niet genoemd worden, omdat over de verdeling van het Nederlandse POP3-budget nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden. Het opgenomen bedrag is derhalve indicatief. Er is nu rekening gehouden met: 30 mln ten behoeve van agrarisch natuurbeheer, 5 mln. ten behoeve van ganzenbeheer, 5 mln. ten behoeve van hydrologische maatregelen. Een definitieve invulling van de POP 3 gelden zal zoals toegezegd in november aan de Tweede Kamer gestuurd worden.

Dit totaalbedrag is nog exclusief extra bijdragen van de provincies en bijdragen van derden.
De provincies gaan zich inspannen om in de gebiedsprocessen het budget dat jaarlijks beschikbaar is voor de ontwikkelopgave te verhogen. Daarmee laten provincies in samenspel met de maatschappelijke partijen hun ambitie zien. De provincies streven er naar om een multiplier te realiseren van tenminste 15%. Zij zullen zich maximaal inspannen om samen met partijen in de regio een hogere bijdrage te leveren. Zij doen dit door de regierol op te pakken in gebiedsprocessen en integrale gebiedsontwikkeling om zodoende synergiewinst te genereren.

Door bij de inzet en programmering van middelen samenhang en synergie te zoeken met de inzet van middelen en programmering van maatregelen door de waterschappen kunnen de doelen voor zowel natuurkwaliteit als watercondities dichterbij gebracht worden.

Uitvoeringsafspraken bij onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011 en aanvullende afspraken van 7 december 2011

Inzet grond voor grond principe

1. De 14.000 ha van de BBL oud-gronden blijven beschikbaar tot 2021 voor de ontwikkelopgave herijkte EHS.
2. Hiervan mag 6.000 ha tot 2016 worden ingezet ten behoeve van de realisatie ontwikkelopgave herijkte EHS. Deze gronden waaronder nieuw verworven gronden in de EHS gefinancierd uit verkoop van BBL oud gronden worden, zonder provinciale bijdrage, doorgeleverd van BBL naar de terreinbeheerders.
3. Rijk en provincies voeren in 2016 gezamenlijk een evaluatie uit. Daarover wordt afgesproken:
   - getoetst wordt of de ontwikkelopgave van 17.000 hectare verwerving/ functieverandering en 40.000 hectare inrichting in combinatie met andere te nemen maatregelen toereikend is voor het realiseren van de internationale verplichtingen.
   - getoetst wordt of de financiële dekking door inzet van de beschikbare categorieën van het grond-voor-grond-principe toereikend is voor het realiseren van de ontwikkelopgave van het onderhandelingsakkoord.
   - getoetst wordt of de provincies de beschikbare categorieën hebben ingezet voor de realisering van de internationale verplichtingen.
   - getoetst wordt of er sprake is van een redelijke bijdrage uit de vier categorieën* van grond-voor-grond voor de realisatie van de herijkte EHS.
4. Indien uit de evaluatie in 2016 blijkt dat het noodzakelijk is voor de realisatie van internationale doelen om gronden in te zetten, gebeurt dat via het grond-voor-grond principe, waaronder ook begrepen de oud BBL gronden (14.000 ha verminderd met maximaal 6.000 ha in de periode tot 2016), en gelden dezelfde financiële condities en spelregels als in de periode voor 2016.
5. Op deze wijze wordt nauw aangesloten bij de afspraken die in het onderhandelingsakkoord zijn vastgelegd.
6. Omwille van de uitvoering van het akkoord van 20 september 2011 krijgen de provincies de gelegenheid tot uiterlijk 1 juli 2013 om de planologische regeling van de herijkte EHS (gebaseerd op de uitgangspunten die voortvloeien uit de Europese verplichtingen) te begrenzen.

* de indicatieve omvang van de vier categorieën bedraagt per 1 januari 2011:
   - gronden die door de herijking buiten de EHS vallen: maximaal 13.000 ha
   - gronden van de provincies verworven in de ILG-periode en die buiten de herijkte EHS vallen. ILG-nieuw is 10.900 ha, te verminderen met gronden die aantoonbaar zijn gefinancierd uit provinciale middelen buiten ILG.
   - gronden van terreinbeherende organisaties in de herijkte EHS: range van 6.000 – 9.000 ha.
   - voor de herijking van de EHS beschikbare ruilgronden: 14.000 ha.

RodS

In de begrensde RodS-gebieden ligt BBL oud-bezit, dat voor dit doel is verworven. Juridisch harde verplichtingen, zoals in het akkoord gedefinieerd en toegepast (zie overzicht bij het akkoord van 20 september 2011), die zijn aangegaan voor verwerving of inrichting tot 20 oktober 2010, worden nagekomen.
Deze gronden tot een maximum van 1200 hectare per 1 januari 2011 blijven beschikbaar volgens dezelfde financiële condities en spelregels, inclusief evaluatie in 2016 als voor de ontwikkelopgave EHS en maken daar onderdeel van uit. De garantie wordt gegeven dat na inrichting maximaal 1200 ha RodS-gronden beheerd en geëxploiteerd kunnen worden voor het doel waarvoor ze verworven zijn zonder provinciale bijdrage voor grond, tenzij in onderling overleg anders overeengekomen. Deze hectares maken onderdeel uit van de 6.000 ha die tot 2016 kunnen worden doorgeleverd.

Juridische verplichtingen

De provincies zijn voor 20 oktober 2010 harde juridische verplichtingen aangegaan voor verwerving en inrichting. Daarover is gerapporteerd in de PEIL-rapportages per 1 januari 2011. Deze verplichtingen maken deel uit van de ontwikkelopgave, ook als deze verplichtingen

betrekking hebben op ontwikkelingen die niet vallen onder de prioritering die voor de ontwikkelopgave in het onderhandelingsakkoord is vastgesteld.

Uitvoeringskosten Faunafonds
Over de uitvoeringskosten van het Faunafonds is afgesproken dat rijk en provincies zich houden aan een taakstelling, zijnde € 3 mln per jaar in 2012 en 2013 (totaal maximaal € 6 mln). De werkelijke kosten worden gelijk gedeeld door rijk en provincies.

Agrarisch natuurbeheer buiten de EHS
In verband met de overgang van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS met ingang van 2014 naar het rijk is de volgende aanvullende afspraak gemaakt. De provincies betalen het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS van de verplichtingenjaren 2007 tot en met 2013 (betaling in 2008-2014). Het rijk betaalt de verplichtingen agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uit het pre ILG-jaar 2006 (betaling in 2007) en vanaf 2014 (uitbetaling 2015).

Beheeropgave
De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Het rijk voegt in 2014 € 105 mln[1] structureel toe aan het Provinciefonds.

Uitvoeringskosten Wet Natuur
Voor een uitspraak over de bestuurs- en uitvoeringskosten van nieuwe taken voor de provincies als gevolg van de nieuwe Wet Natuur wordt een procedure ex artikel 2 van de Financiële Verhoudingenwet toegepast.

Memorie van toelichting
Voor de uitvoering van het onderhandelingsakkoord van 20 september 2011 en de aanvullende afspraken van 7 december 2011 zijn deze uitvoeringsafspraken bepalend. Rijk en provincies onderschrijven de wenselijkheid van een gezamenlijke toelichting bij het onderhandelingsakkoord. De Memorie van Toelichting van IPO is hiervoor het uitgangspunt. Ten aanzien van de bijdrage aan de internationale doelen gelden de afspraken uit het onderhandelingsakkoord van 20 september 2011 en de aanvullende afspraken van 7 december 2011. Met de aanvullende afspraken van 7 december 2011 en vorenstaande uitvoeringsafspraken is de Memorie van Toelichting geactualiseerd voor de volgende onderdelen: beëindiging ILG-bestuursovereenkomsten (p.4), ontwikkelopgave (p.6-7), beheeropgave (p.8), incl. opbouw beheerkosten in bijlage 1 en afronding ILG (p.11).
De kosten van de hydrologische maatregelen PAS worden door de partijen in onderling overleg nog nader berekend.

Voor akkoord,
Den Haag, 8 februari 2012

L. Spies
Minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

J.W. Remkes
Voorzitter Interprovinciaal Overleg

H. Bleker
Staatssecretaris van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

N.M.G. Lebens
Voorzitter Overlegdelegatie Landelijk Gebied
Interprovinciaal Overleg

[1] Overeengekomen is dat op dit bedrag geen bezuiniging wordt doorgevoerd.

Ter verduidelijking van en in aanvulling op het onderhandelingsakkoord 'decentralisatie natuur' dat op 20 september 2011 is overeengekomen tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de voorzitter van het Interprovinciaal Overleg en de voorzitter Overlegdelegatie Landelijk Gebied Interprovinciaal Overleg wordt het volgende overeengekomen.

1. ***Ter verduidelijking van de afspraken over internationale verplichtingen (pagina 1 van het akkoord***

   - Het Rijk is verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese verplichtingen (ook naar derden) binnen EHS en Natura2000 gebieden en kan de provincies alleen aanspreken als de provincies niet hebben voldaan aan het gericht inzetten van de voor uitvoering van het onderhandelingsakkoord overeengekomen middelen. Voor de soortenbescherming buiten de EHS zijn buiten de middelen voor 'regulier beheer' in het onderhandelingsakkoord geen afzonderlijke middelen gereserveerd.

   - De provincies verplichten zich tot een eigen bijdrage in het beheer, zoals opgenomen in bijlage 1 van de Memorie van toelichting op het akkoord van het Interprovinciaal Overleg. Deze middelen worden ingezet voor beheer zoals afgesproken in het akkoord. Daarmee voldoen de provincies aan het uitgangspunt van adequaat beheer en zijn zij gevrijwaard van Europese verplichtingen.

   - Het Rijk is verantwoordelijk voor het voldoen aan de Europese verplichtingen (biodiversiteitsdoelen) buiten de EHS en buiten Natura2000 gebieden.

2. ***Ter verduidelijking van en in aanvulling op de ontwikkelopgave (pagina 1 van het akkoord)***

   - De ontwikkelopgave bedraagt voor verwerving / functieverandering (17.000 hectare) en voor inrichting (40.000 hectare) . Deze is gebaseerd op gezamenlijke aanname dat de in het akkoord genoemde gronden toereikend zijn om de opgave te realiseren. In 2016 wordt bezien of deze aanname juist is.

   - De gronden die voor de ontwikkelopgave beschikbaar zijn kunnen tegelijkertijd worden ingezet om te voorkomen dat een onacceptabele vertraging van de ontwikkelopgave optreedt.

   - Het Rijk heeft een positieve grondhouding om de gelden voor natuurcompensatie die vanaf 2012 vanwege rijksprojecten beschikbaar komen voor natuurcompensatie in zijn geheel beschikbaar te stellen voor de ontwikkelopgave herijkte EHS.

3. ***Ter verduidelijking van de afronding ILG (pagina 3 van het akkoord)***

   - De bestedingen (€ 2.014.194.000,-) worden, met inachtneming van het bepaalde in artikel 1 op pagina 3 van het onderhandelingsakkoord, per 1 januari 2011 afgerekend op basis van gewaarmerkte accountantscontroles en een beoordeling van prestaties door het Comité van Toezicht over de periode 2007-2010.

- In het onderhandelingsakkoord is opgenomen dat FES-projecten uiterlijk 2014 worden gedecentraliseerd naar provincies. Hiermee worden provincies zo snel als mogelijk verantwoordelijk voor de afronding van deze projecten. De wijze waarop ze dit doen is aan hen. Ook eventuele herprioritering is aan provincies. Het Rijk heeft haar FES bijdrage t/m 2010 geleverd via de ILG bevoorschotting. De resterende middelen worden aan provincies ter beschikking gesteld via de decentralisatie-uitkering.

- De afrekening ILG wordt niet bij Wet geregeld maar vindt plaats in aanvullende afspraken tussen Rijk en afzonderlijke provincies.

4. ***Ter toelichting op punt 4 onder ontwikkelopgave (pagina 2 van het akkoord) over Flevoland/Oostvaarderswold***

   Met de zinsnede in het onderhandelingsakkoord "In de ontwikkelopgave is ook begrepen een oplossing voor de problematiek van Flevoland (afwikkeling Oostvaarderswold)' is het volgende bedoeld: In de afrekensystematiek (volgens bijlage) worden de bestedingen voor Oostvaarderswold, voor zover deze betrekking hebben op de afspraken in de bestuursovereenkomst ILG, volgens overzicht PEIL 1-1-2011 vergoed, met inachtneming van de brief van 20 oktober 2010. Het onderhandelingsakkoord legt de verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van Oostvaarderswold voor het overige niet bij de andere provincies.

5. ***Ter verduidelijking Vervallen Rijkstaken (pagina 3 van het akkoord) Nationale Parken***

   De Nationale Parken betreft een vervallen Rijkstaak, die niet door de provincies wordt overgenomen. Dit geldt voor de educatieve en voorlichtende functies, de instandhouding van de huidige overlegorganen en de instandhouding van het nationale samenwerkingsverband. Nationale Parken zijn onderdeel van de herijkte EHS en de daarvoor beschikbare beheersvergoedingen worden door de provincies verstrekt.

6. Met inachtneming van het afgesprokene in het akkoord vindt nader overleg plaats over PAS en de aanwijzingsbesluiten Natura 2000. Hierover vindt in december een apart bestuurlijk overleg plaats

Voor akkoord
Den Haag, 7 december 2011

J.P.H. Donner

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

H.Bleker

Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

J.W.Remkes

Voorzitter Interprovinciaal Overleg

N.M.J.G.Lebens

Voorzitter Overlegdelegatie Landelijk Gebied Interprovinciaal Overleg

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl