

Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het NatuurNetwerk Nederland in Zuid-Holland

Provincie Zuid-Holland, Afdeling Water en Groen

Datum: 19 maart 2021

Samenvatting

Natuur is van levensbelang. Een robuust geheel van natuurgebieden dat tegen een stootje kan. Met veel planten en dieren gaat het nu niet goed, de biodiversiteit is de afgelopen decennia met 85% afgenomen. Door druk op de ruimte en klimaatverandering is de leefomgeving voor velen van hen sterk verkleint of verdwenen. Sommige vogels zijn voor hun broedplaats volledig afhankelijk van natuurgebieden zoals onze veenweidegebieden. Om die teruggang een halt toe te roepen en te voldoen aan de Europese vogel- en habitatrichtlijnen wordt gewerkt aan het versterken en vergroten van natuurgebieden, door bestaande natuur te beschermen, nieuwe natuur aan te leggen en te zorgen voor verbindingen tussen die natuurgebieden.

In het Natuurpact (2013) hebben Rijk en provincies afgesproken dat de provincies er verantwoordelijk voor zijn om een kwalitatief goed, aaneengesloten netwerk van natuurgebieden en ecologische verbindingen te realiseren en te zorgen dat deze duurzaam in beheer zijn bij de eindbeheerders. Deze afspraak is bekrachtigd in het Coalitieakkoord. Dit betekent dat er in 2027 in Zuid-Holland in totaal 45.000 hectare beschermde natuur zal zijn, waarvoor deels nieuwe natuur en natuurverbindingen aangelegd moeten worden.

Het uitgangspunt bij dit NatuurNetwerk Nederland (NNN) is een sterke verankering van de natuur in de maatschappij en daarmee de betrokkenheid vanuit de omgeving bij het gebied. Het initiatief voor de nieuw in te richten natuur ligt bij bewoners, grondeigenaren en lokaal betrokken maatschappelijke organisaties, de overheid stimuleert en faciliteert.

In Zuid-Holland hebben we na het ondertekenen van het Natuurpact de keuze gemaakt om te starten met het afronden van het programma Deltanatuur en de ontwikkeling van de twee grote nieuwe natuurgebieden Krimpenerwaard en Gouwe Wiericke. Een groot deel van de toekomstige natuur in deze gebieden is inmiddels ingericht, het proces van inrichting is gestart of de gronden waar de nieuwe natuur moet komen zijn aangekocht. Er is tot nu toe 1.500 hectare nieuwe natuur gerealiseerd en 75% van de resterende realisatieopgave ligt op schema om uiterlijk 2027 ingericht te zijn.

Voor de laatste 25 % van de opgave treden knelpunten op bij de realisatie van de opgave. Het restant van de NNN-opgave gaat over het laatste deel van Gouwe Wiericke en het slotstuk voor een solide natuurfundament in Zuid-Holland dat gevormd wordt door NetwerkNatuur Zuid-Holland (NN-ZH). Dit zijn een groot aantal kleine gebieden op veelal agrarische grond die verspreid liggen over de provincie met veel verschillende betrokkenen. Natuur die gaat zorgen voor het versterken van bestaande kleine natuurgebieden in onze drukke provincie en het realiseren van verbindingen tussen natuurgebieden. Met het huidige tempo van realisatie is afronding van het NNN uiterlijk 2027 onhaalbaar.

Evaluatie van het Natuurpact door het Planbureau voor de Leefomgeving laat zien dat alle provincies moeite hebben het NNN uiterlijk in 2027 af te ronden, omdat het moeilijk is de laatste juiste stukken grond beschikbaar te krijgen, terwijl anderzijds de urgentie voor de natuuropgave toeneemt door de afnemende biodiversiteit en de daar aan gekoppelde stikstofcrisis. Ook in Zuid-Holland speelt dit. Hoewel we aardig op weg zijn, is het huidige instrumentarium voor realisatie niet toereikend om binnen de afgesproken termijn het gehele NNN gerealiseerd te hebben. Aanvullend instrumentarium is nodig om ook het laatste deel van de opgave te realiseren; dezelfde aanvullende maatregelen die ook gezorgd hebben dat de ontwikkeling van de grote nieuwe natuurgebieden nu goed gaat.

De huidige realisatiestrategie voor de laatste 25% van de NNN-opgave is volledig gebaseerd op zelfrealisatie. De meeste mensen die zelf op hun grond natuur willen realiseren zijn daar inmiddels mee gestart. Voor een groot aantal boeren ligt dat echter gecompliceerd. Hun levensonderhoud is met de grond verbonden. En dat in een tijd waarin de onzekerheid onder meer door de stikstofcrisis voor hen nog verder is toegenomen. Er zijn extra instrumenten nodig om de realisatie-opgave van het NNN mogelijk te maken en ruimte te bieden aan de broodnodige extra natuur en die tegelijkertijd recht doen aan de moeilijke positie van grondeigenaren. Om deze opgave te laten slagen is **aanvullende ondersteuning nodig bij zelfrealisatie, een snelle besluitvormingsprocedure** die het mogelijk maakt **om kansen te benutten** zodra ze zich voordoen en een **actieve verwervingsstrategie** die ook volledige schadeloosstelling en onteigening mogelijk maakt. Met deze instrumenten vergroten we de kansen om daadwerkelijk ook dit laatste cruciale stukje van het NNN te realiseren.

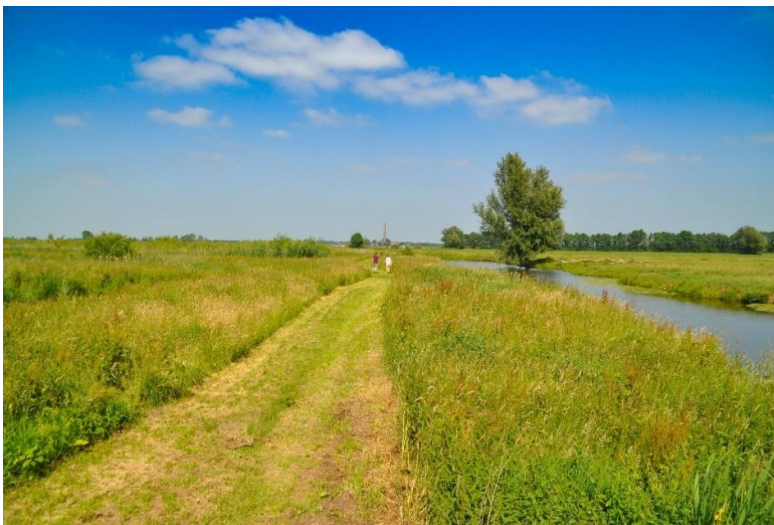
Inhoud

Samenvatting	2
1 Inleiding.....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Leeswijzer	6
2. Achtergrond van het NNN.....	7
2.1 Ontstaan van de opgave	7
2.2 Decentralisatie naar de provincies	7
2.3 NNN-beleid in Zuid-Holland.....	8
3. Stand van zaken realisatie-opgave NNN	11
3.1 Totaal NNN Zuid-Holland.....	11
3.2 Realisatie-opgave	11
3.3 Voortgang.....	12
Gebiedsprogramma's Gouwe - Wiericke en Krimpenerwaard	14
3.3.2 Uitvoeringsprogramma Netwerk Natuur Zuid-Holland (NN-ZH).....	14
3.4 Knelpunten voor realisatie van de laatste hectares	15
Knelpunten.....	16
3.4 Conclusie	16
4. Lessons learned.....	18
4.1 Verschillende uitvoeringsstrategieën en leerpunten	18
4.3 Aanpassing van de realisatie strategie	Error! Bookmark not defined.
5. Een aangepast instrumentarium voor NNN-realisatie	23
5.1 Aanpassingen van het beschikbaar instrumentarium	23
5.1.1 Wat blijft hetzelfde?.....	23
5.1.2 Wat passen we aan?	23
5.2 Implicaties aanpassen instrumentarium	26
5.2.1 Financiën	26
5.2.2 Planning van het proces	27

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De natuur in Zuid-Holland staat onder druk. Onze provincie is een sterk verstedelijkt gebied met veel verkeersbewegingen, inwoners en bedrijvigheid waardoor de biodiversiteit het moeilijk heeft. Zuid-Holland kent een grote diversiteit aan natuurtypen en landschappen die ook in internationaal opzicht van grote waarde zijn. De Duinen en de Delta vormen unieke natuur-hotspots en het Veenweidegebied combineert cultuurhistorie met hoge natuurwaarden. Al deze unieke natuur moeten we beschermen, behouden en versterken. Er zijn robuuste natuurgebieden nodig: grote aaneengesloten gebieden die een reële leefomgeving voor planten en dieren bieden en verbindingen tussen de natuurgebieden. Gebieden die voor de lange termijn goed geborgd zijn met een maatschappelijke inbedding en juridische verankering. Zo maken we onze provincie leefbaarder en duurzamer.



Figuur 1 Natuur in het veenweidegebied

Het beschermen, behouden en versterken van de Zuid-Hollandse natuur gebeurt onder andere via het NatuurNetwerk Nederland (NNN). Het NNN biedt een planologische bescherming voor natuurgebieden (o.a. Natura 2000 gebieden) en regelt het beheer van deze gebieden. Het gaat dan om bestaande natuurgebieden waaronder Natura 2000 gebieden en nieuw aan te leggen natuur. De nieuw aan te leggen natuur is bedoeld als versterking en verbinding van bestaande natuurgebieden. Het zijn NNN-gebieden die nu nog geen natuur zijn maar die worden 'omgevormd' naar natuur. Deze gebieden vormen de realisatie-opgave van het NNN. Daarbij moeten allereerst gronden beschikbaar komen voor natuurontwikkeling, waarna inrichting kan plaatsvinden.

Afspraken over het NNN zijn in 2013 vastgelegd in het Natuurpact (2013) tussen het Rijk en de provincies. Daarin staat o.a. dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het realiseren van het NNN uiterlijk eind 2027. De afspraken uit het Natuurpact komen onder andere voort uit verplichtingen naar Europa voor de Vogel- en Habitatrichtlijndoelen en zijn benoemd in het Zuid-Hollandse Coalitieakkoord 2019 – 2023: Elke dag beter. Zuid-Holland.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft eind 2020 een evaluatie van het Natuurpact afgerond. Uit deze evaluatie blijkt dat het in alle provincies lastig lijkt om het NNN uiterlijk in 2027 af te ronden omdat de laatste stukken grond moeilijk beschikbaar zijn te krijgen. Ook in Zuid-Holland is de huidige realisatiestrategie van het NNN niet toereikend om binnen de afgesproken termijn het NNN gerealiseerd te hebben, terwijl tegelijkertijd de urgentie voor de natuuropgave toeneemt. Zo is in 2019 na een uitspraak van het Europees hof over het Nederlandse stikstofbeleid, extra urgentie ontstaan rondom het realiseren van de Vogel- en Habitatrichtlijndoelen. Vanuit het Rijk is in 2020 het nieuwe Programma Natuur (PN) gestart waarin 3 miljard

wordt vrijgemaakt als extra inzet om de doelen uit de Vogel-en Habitatrichtlijn te kunnen halen. Onderdeel hiervan is de versnelde realisatie van het NNN teneinde de realisatie binnen de afgesproken termijn af te ronden.

Het is nu het moment om kritisch te kijken naar onze realisatiestrategie voor het NNN. Het Programma Natuur, de naderde NNN-deadline en het complexe realisatieproces vormen samen met de stikstofcrisis en daarmee de nog verder toegenomen druk op onder meer de landbouw en de klimaatverandering, de noodzaak voor een actualisatie van de realisatiestrategie voor het NNN.

1.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het ontstaan van het NNN, het Natuurpact en de realisatiestrategie van het NNN van de provincie Zuid-Holland tot nu toe, nader toegelicht.

Daarna is dit document verder onderverdeeld in 3 delen:

- 1. De Stand van Zaken van de Realisatie-Opgave NNN;**
Waarin uitgelegd wordt waar we nu staan met de NNN-realisatie in Zuid-Holland, wat er nog moet gebeuren en hoe het realisatieproces wordt vormgegeven;
- 2. De Lessons Learned van afgeronde en lopende NNN-realisatie;**
Waarin we de ervaringen van afgelopen jaren tegen het licht houden en
- 3. Een aangepast Handelingskader voor de realisatie van het NNN;**
Waarin de aanpassing in het instrumentarium wordt toegelicht en hoe deze, in grote lijnen, in praktijk zal worden gebracht.

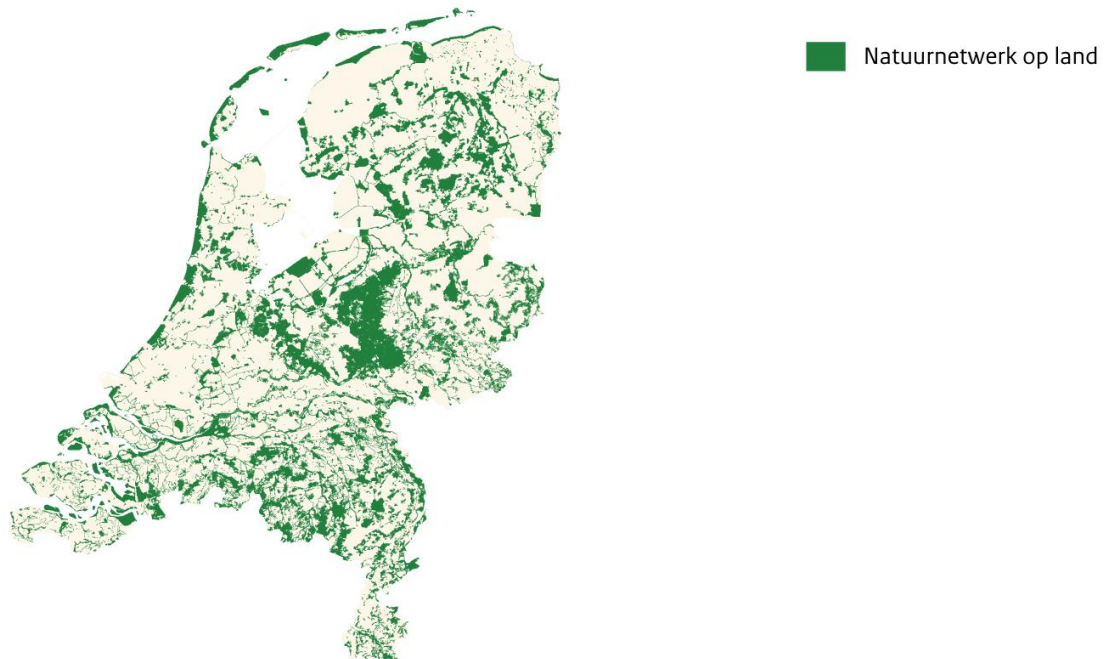
2. Achtergrond van het NNN

2.1 Ontstaan van de opgave

In de jaren '90 van de vorige eeuw is het Rijk gestart met het realiseren van een Ecologische Hoofdstructuur (EHS) waarbij bestaande natuurgebieden middels een natuurnetwerk versterkt, vergroot en verbonden moesten worden. Dit beleid kwam voort uit de internationale doelen van de Europese Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992).

De realisatie van de EHS was een essentieel instrument om de vereiste gunstige staat te bereiken voor de in de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn beschermde plantensoorten, diersoorten en habitattypen. Het Netwerk werd opgebouwd uit bestaande natuur (zoals Natura 2000 gebieden, natuurgebieden en landgoederen) en nieuwe natuur. De nieuwe natuur moest de bestaande natuur met elkaar verbinden. De gehele EHS werd middels wetgeving en planologische regels te beschermt.

Natuurnetwerk Nederland, 2019



Figuur 2: Natuurnetwerk in Nederland (2019): in het groen is alle begrensde NNN op land weergegeven. Dit betreft zowel gerealiseerde NNN als nog te realiseren NNN (bron: BIJ12 en IPO)

2.2 Decentralisatie naar de provincies

In 2013 is het complementeren, beschermen en beheren van het natuurnetwerk gedecentraliseerd naar de provincies. De EHS werd vanaf toen het NatuurNetwerk Nederland (NNN) genoemd. De decentralisatieafspraken zijn vastgelegd in het Natuurpact (2013). De opgave omvat naast een doelstelling voor het behalen van een aantal hectares natuur, ook doelstellingen omtrent soortenbescherming en waterkwaliteit.

In het Natuurpact hebben Rijk en provincies afgesproken dat de provincies er verantwoordelijk voor zijn om een kwalitatief goed, aaneengesloten netwerk van natuurgebieden en ecologische verbindingen te realiseren en te zorgen dat deze duurzaam in beheer zijn bij de eindbeheerders. Voor zowel realisatie als beheer wordt

nadrukkelijk ingezet op de betrokkenheid en initiatief van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook agrarisch natuurbeheer en beleefbare natuur spelen hierbij een rol.

Het NNN moet voor eind 2027 compleet ingericht zijn. Dat is de realisatie-opgave van het NNN. Deze verplichting is in de provincie Zuid-Holland ook vastgelegd in het coalitieakkoord 2019-2023: *'We willen de doelen behalen van het Natuurpact uit 2013 (..).'*

2.3 NNN-beleid in Zuid-Holland

In 2027 zal er in Zuid-Holland ca 45.000 hectare beschermde natuur zijn. Dat is de afspraak die we met elkaar gemaakt hebben. Daarvan moet vanaf 2021 nog ca. 3.300 ha nieuw of aanvullend natuurgebied en 110 km aan Ecologische Verbindingen gerealiseerd worden. Het doel is om een sterk en verbonden netwerk van natuurgebieden te maken en zo een goede leefomgeving te creëren voor de kenmerkende planten en dieren die in onze provincie thuis horen.

De provincie Zuid-Holland kent 3 grote landschapstypen:

- de Kuststrook met haar duinen en landgoederen,
- de Delta met de zoetwatergetijdengebieden en rivieren en
- het Veenweidegebied van het Groene Hart.

Elk van deze landschappen kent eigen kwaliteiten en opgaven ten aanzien van het NNN, op basis daarvan de heeft de provincie een fasering aangebracht in haar nog te realiseren NNN-opgave. De duinen en landgoederen waren voor een groot deel al bestaande natuur die dankzij particulier bezit en beschermingsregimes van drinkwaterbedrijven, Rijkswaterstaat en natuurwetgeving, van kwalitatief hoge waarde zijn gebleven. In de Delta is vanaf 2000 tot 2020 het EHS/NNN-programma Deltanatuur uitgevoerd. Binnen dit programma zijn zoetwatergetijdengebieden ontwikkeld en is de natuur versterkt met de realisatie van 2.000 ha NNN. In het Groene Hart was er weinig aaneengesloten natuur. Het gebied werd hoofdzakelijk gebruikt door de landbouw waardoor de natuurgebieden enorm versnipperd waren en erg beperkt als gezonde, volwaardige leefgebieden. Toen in 2013 de natuuropgave werd gedecentraliseerd naar de provincies, lag voor Zuid-Holland dan ook de grootste realisatieopgave in het Groene Hart.

Aanpak van de realisatieopgave tussen 2013 en 2018 was als volgt:

- Vanwege de omvang van de opgave en de aanwezige kwaliteiten in de gebieden is gekozen om voorrang te geven aan het afmaken van het programma Deltanatuur en een tweetal deelgebieden in het Groene Hart: Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke. Deze gebiedsprogramma's waren al voor de decentralisatie in 2013 opgezet onder regie van het Rijk;
- Voor de kleine, verspreid liggende *'Overige NNN'*- gebieden en de *Ecologische Verbindingszones (EVZs)* werd niet actief ingezet op realisatie: er werden door de provincie geen gebiedsprocessen opgezet of grondeigenaren actief benaderd. Voor initiatieven uit de gebieden zelf werd wel subsidie opengesteld;
- Voor ca. 500 hectare van de NNN-opgave (de zgn. *'Strategische reservering'*) en een deel van de ecologische verbindingen (de zgn. prioriteit 3 verbindingen) werden nog geen middelen voor realisatie beschikbaar gesteld tot 2021.

In 2018 hebben Provinciale Staten in het Kaderbesluit Groen (PZH-2018-646434132) besloten om:

- gefaseerde uitvoering van het NNN los te laten;
- middelen ter beschikking te stellen voor de realisatie van de *'strategische reservering'*;
- de subsidie te verhogen voor de ecologische verbindingen (exclusief prioriteit 3);
- De middelen voor realisatie van de prioriteit 3-verbindingen voorlopig nog niet beschikbaar te stellen en deze op te nemen in de risicoreservering.

Daarnaast is besloten om een meer actieve inzet te plegen op de Overige NNN-gebieden. Daarover werd het volgende vastgelegd:

'De provincie neemt het voortouw om het gebiedsproces te starten voor de projecten waarvoor nog geen externe initiatiefnemer is. De inzet blijft dat de netwerkpartners hun verantwoordelijkheid nemen voor de realisatie. In het uiterste geval neemt PZH een trekkersrol bij de realisatie van de restantopgave NNN (inclusief ecologische verbindingen), indien vaststaat dat daarvoor bij de gebiedspartijen geen mogelijkheden bestaan.'

In 2018 is gestart met het voeren van een actieve realisatie-strategie op de onderdelen *Strategische reservering* (500 ha), *Overige-NNN gebieden* (300 ha) en de *Ecologische verbindingen* (110 km). Deze onderdelen zijn samengebracht onder het uitvoeringsprogramma "Netwerk Natuur Zuid-Holland" (NN-ZH).

De Stand van Zaken van de Realisatie-Opgave NNN

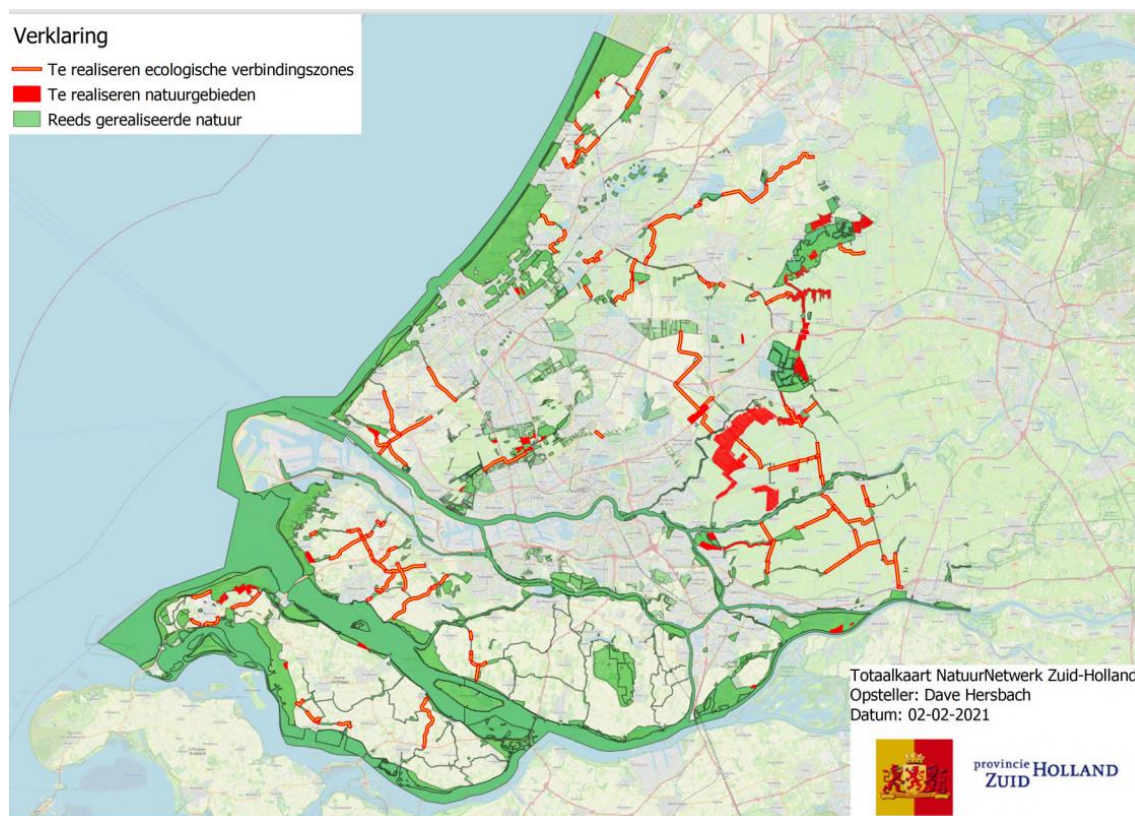
3. Stand van zaken realisatie-opgave NNN

Een deel van de NNN-opgave is inmiddels gerealiseerd, is zover gevorderd dat met de inrichting van de natuur gestart kan worden of er zijn besluiten genomen waarmee de beschikbaarheid van de gronden voor natuurontwikkeling juridisch geborgd is. Het resterende deel van de opgave kent een aantal specifieke knelpunten.

3.1 Totaal NNN Zuid-Holland

Het NNN in Zuid-Holland bestaat totaal uit ca **45.000 ha** begrensde gebied (zie figuur 3 en 4). Het begrensde NNN bestaat uit oorspronkelijke bestaande natuurgebieden zoals de Nieuwkoopse plassen en Meijendel, uit nieuw aangelegde natuur zoals Tiengemeten en Lentevreugd en uit nog te realiseren gebieden zoals de Krimpenerwaard. Daarnaast zijn er nog te realiseren Ecologische Verbindingen tussen natuurgebieden, zodat planten en dieren tussen leefgebieden kunnen migreren. Dat is cruciaal voor een sterk natuurnetwerk. Zo vormt de nog te realiseren Ecologische Verbinding in de Alblasserwaard een aanvulling en versterking op de bestaande gebieden Kinderdijk en Donkse laagten.

De nog te realiseren gebieden en ecologische verbindingen vormen samen de realisatieopgave van het NNN. Deze opgave is weergegeven in Figuur 3 (ruimtelijk) en in figuur 4 (in ha's).



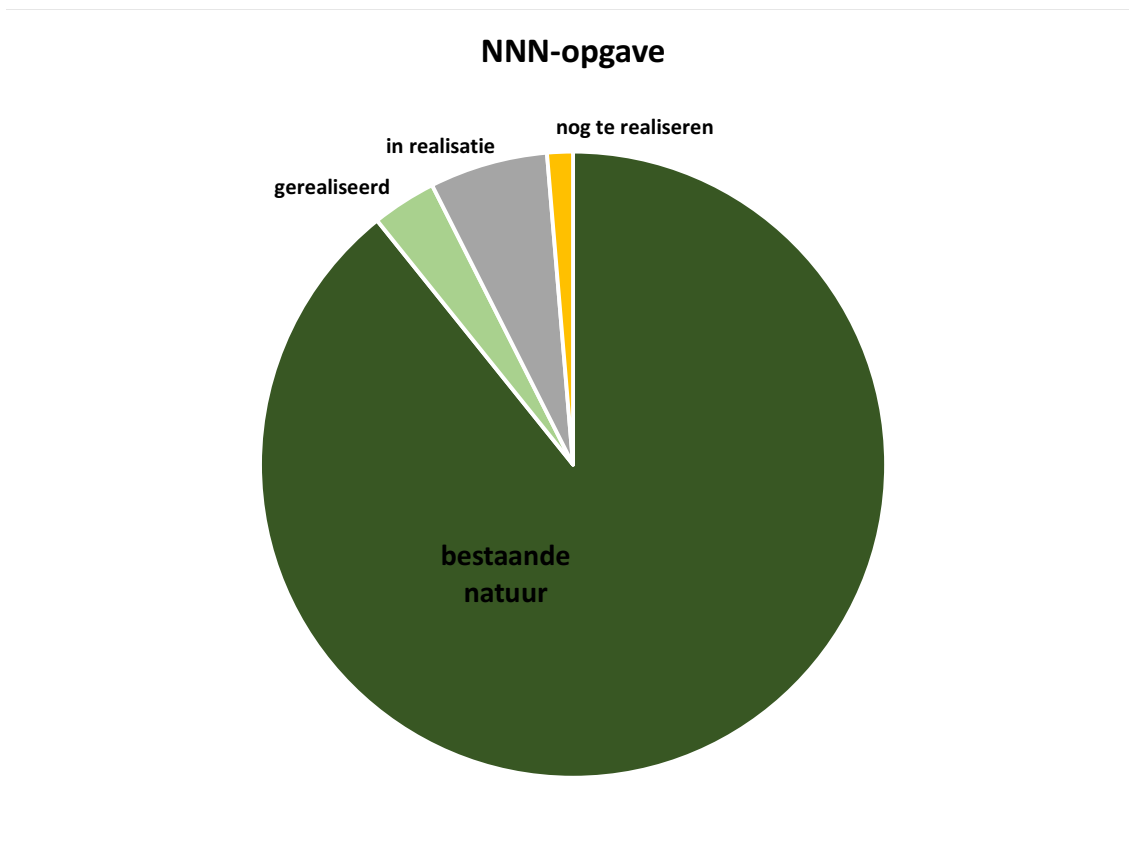
Figuur 3: in het rood is de totale nog te realiseren NNN opgave in Zuid-Holland weergegeven. In groen is de bestaande natuur weergegeven.

3.2 Realisatie-opgave

In de jaren tussen 2013 (Natuurpact) tot en met 2020 is ca. **1.500 ha** NNN en **26 km** EVs gerealiseerd. De resterende opgave is nog **3.300 ha** en **110 km** EV. Daarvan is 2.750 ha en 13 km beschikbaar voor realisatie en/of er is geborgd dat de grond beschikbaar komt.

In het taartdiagram hieronder (Figuur 4) is het overzicht gegeven van de totale NNN– opgave onderverdeeld in bestaande natuur, gerealiseerde nieuwe natuur (tussen 2013 en nu), natuur die in realisatie is en nog te

realiseren nieuwe natuur. Natuur in realisatie zijn gebieden waarvoor de grond reeds beschikbaar is of binnen afzienbare tijd beschikbaar komt voor realisatie en waarvoor de planvorming loopt of gaat lopen. De categorie 'nog te realiseren' zijn gebieden waar nog gesprekken voor lopen en waar grond nog niet beschikbaar is voor realisatie.



Figuur 4: De totale NNN onderverdeeld in 4 categorieën: bestaande natuurgebieden (donkergroen), natuurgebieden die tussen 2013 en 2020 nieuw zijn gerealiseerd (lichtgroen), natuurgebieden die op dit moment in realisatie zijn (grijs) en nog te realiseren natuurgebieden (geel)

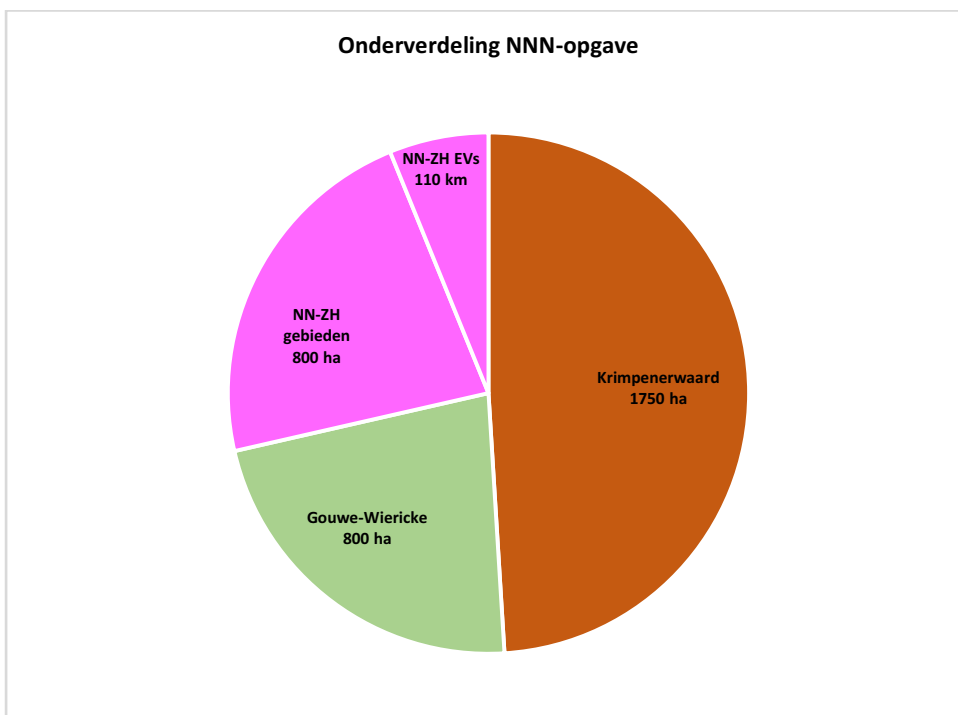
3.3 Voortgang

De per 2021 nog resterende realisatie-opgave van het NNN is onderverdeeld in 3 programma's (zie ook figuur 5 en 6):

- Gebiedsprogramma Krimpenerwaard (ca. 1750 ha)
- Gebiedsprogramma Gouwe-Wiericke (ca. 800 ha)
- Uitvoeringsprogramma NetwerkNatuur-Zuid-Holland (NN-ZH) (ca. 800 ha + 110 km EVs (ca. 200 ha))



Figuur 5: de nog te realiseren NNN-opgave verdeeld in 3 uitvoeringsprogramma's: geel Krimpenerwaard (1750 ha), blauw Gouwe-Wiericke (800 ha) en rood Netwerk Natuur Zuid-Holland (800 ha en 110 km EV)



Figuur 6 NNN-opgave in ha's verdeeld in 3 uitvoeringsprogramma's

Verschillende fasen van uitvoering: de praktijk van het Realisatie-proces

In verschillende uitvoeringsprogramma's wordt invulling gegeven aan de realisatie van NNN Zuid-Holland. Per programma zijn projecten gedefinieerd. De dynamiek en de doorlooptijd van de projecten kan sterk verschillen, en is afhankelijk van de samenwerking met gebiedspartijen en het tempo waarin overeenstemming kan worden bereikt over invulling van de gestelde natuurdoelen.

De projecten worden gefaseerd uitgevoerd. De fasering bestaat uit initiatieffase, voorbereidingsfase, uitvoeringfase en de beheerfase. Ten minste bij de faseovergangen wordt een besluit genomen over het al dan niet doorzetten van een project.

In de Initiatieffase vindt de vertaling van de beleidsdoelen plaats naar een integrale opgave voor het project. In deze fase wordt de kansrijkheid van het project onderzocht en vind het verkennen van mogelijke oplossingen plaats samen met de partners in het gebied. De fase eindigt met een voorbereidingsbesluit waarin de opdrachtnemer aan de opdrachtgever aangeeft welke overeenstemming er is bereikt tussen de deelnemende partners over de opgave, de in te zetten instrumenten, de te hanteren planning, de samenwerking en het toekomstig beheer.

In de Voorbereidingsfase staat het onderzoeken, afwegen en selecteren van alternatieven en varianten centraal met als doel het vaststellen van een gezamenlijk inrichtingsvoorstel. In deze fase spreken de deelnemende partners af om het project daadwerkelijk te realiseren en maken de bindende afspraken. In de voorbereidingsfase kan, als partijen instemmen, reeds gestart worden met het verwerven (ruil) gronden. In het resultaat van deze fase (het uitvoeringsbesluit) liggen de gemaakte afspraken (inrichtingsplan, instrumenten, organisatie, planning, toekomstig beheer etc.) vast aangaande het te realiseren plan/ontwerp.

In de Uitvoering fase vindt de verwerving van gronden of afwaardering van gronden plaats waarna het daadwerkelijk inrichten van natuur binnen de gestelde kaders van het uitvoeringsbesluit begint. Na oplevering wordt de ingerichte natuur aan de beheerorganisatie overgedragen. In de Beheerfase ontwikkelen de natuurwaarden zich en het projectgebied wordt in stand gehouden conform de gemaakte afspraken

In de eerste 2 fasen zitten de meeste onzekerheden. Er moeten afspraken worden gemaakt en verkend worden hoe de NNN-doelen in een gebied het beste gerealiseerd kunnen worden. Deze fase kan lang duren indien er bij de verschillende partijen geen urgentie gevoeld wordt voor de opgave.

Gebiedsprogramma's Gouwe - Wiericke en Krimpenerwaard

De gebiedsprogramma's Gouwe-Wiericke en Krimpenerwaard lopen al sinds de jaren '90 van de vorige eeuw. Sinds 2014 zijn er gebiedsovereenkomsten met heldere afspraken afgesloten met de stuurgroepen Veenweiden Krimpenerwaard en Veenweiden Gouwe Wiericke. De projecten van deze programma's verkeren in de fase waarin er gewerkt wordt aan de inrichtingsplannen voor het gebied of daadwerkelijk met de uitvoering daarvan is gestart. Na afronding daarvan is de realisatieopgave voor deze gebieden binnen de afgesproken periode gereed.

3.3.2 Uitvoeringsprogramma Netwerk Natuur Zuid-Holland (NN-ZH)

Het Uitvoeringsprogramma NN-ZH bestaat uit een groot aantal relatief kleine gebieden die verspreid over de provincie liggen. Het zijn gebieden met belangrijke natuurwaarden of kansen voor het creëren daarvan, maar die versterking of uitbreiding nodig hebben om deze kwaliteiten ook voor de toekomst te borgen of behouden. Het Uitvoeringsprogramma NN-ZH is in 2018 van start gegaan. Circa 20% van de projecten van deze opgave bevindt zich inmiddels al in de fase dat uitvoering wordt voorbereid. Het omvat een groot aantal kleine zelfrealisatieprojecten. Bijna 80% van de projecten van dit programma verkeert op dit moment nog in de fase waarin er gesprekken worden gevoerd met gebiedspartijen over mogelijkheden voor NNN-realisatie. Uit deze gesprekken moet duidelijk worden welke instrumenten zoals meekoppelkansen en mogelijkheden voor zelfrealisatie, het beste ingezet kunnen worden. Per project worden er afspraken vastgelegd met bestuurders, betrokkenen en grondeigenaren over zelfrealisatie of realisatie onder regie van de gebiedspartijen. Een

complicerende factor is dat de gebieden verspreid over de provincie liggen waardoor er veel betrokkenen zijn en er dus veel afspraken met veel partijen en eigenaren gemaakt moeten worden. Al deze gebieden en betrokkenen hebben hun eigen belangen die een rol spelen om tot afspraken over realisatie te komen. Dat kost veel tijd en energie. Per gebied kan pas met inrichting worden gestart als het complete gebied is verworven of de gronden beschikbaar zijn. Het ter beschikking krijgen van de laatste ontbrekende hectares in een gebied is dus cruciaal voor de voortgang en het laten slagen van dit deel van de realisatieopgave.

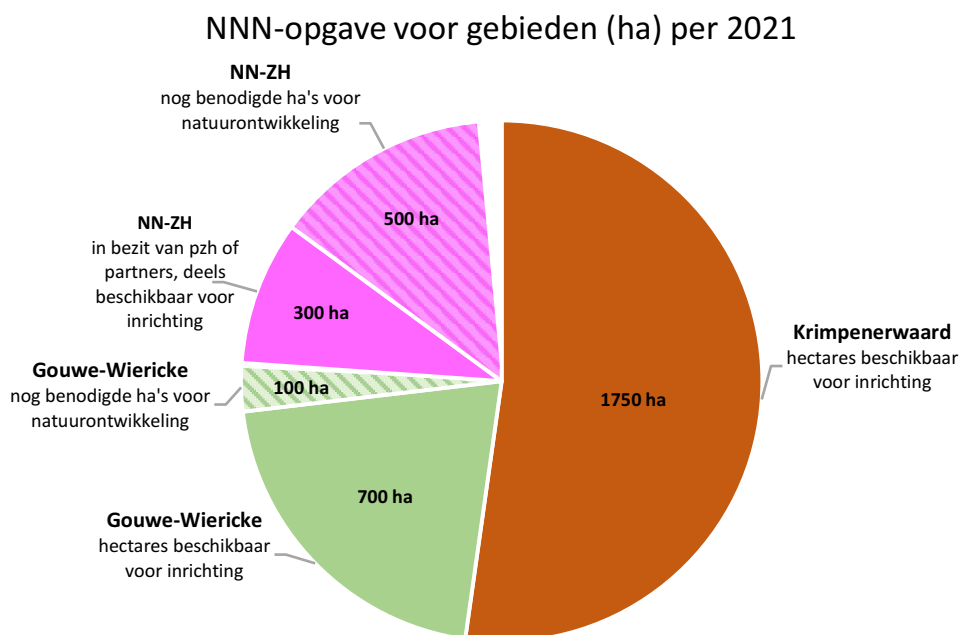
Ecologische Verbindingen

Naast NNN-gebieden, bevat het programma NN-ZH ook Ecologische Verbindingen (EVs). Deze elementen vormen de migratieroutes tussen natuurgebieden voor specifieke doelsoorten. In 2018 is gestart met de actieve realisatie van de EVs. Op dit moment is 19% van de totale lengte aan EVs gerealiseerd. Op de NNN-kaart in de Omgevingsverordening zijn de EVs met een lijn aangegeven. Per verbinding gaat het om maatwerk, waarbij het niet gaat om het realiseren van de lijn, maar om een werkende migratieroute. De lijnen op de kaart zijn een inschatting en kunnen daarom in de praktijk langer of korter worden uitgevoerd. De resterende opgave van 110 km Ecologische Verbinding, waarvan nog 97 km nog niet beschikbaar is voor realisatie, is dan ook een inschatting op basis van een gemiddelde breedte van 20 meter.

In onderstaande tabel is schematisch een overzicht gegeven van de instrumenten die per gebied ingezet zijn om tot realisatie te komen.

3.4 Knelpunten voor realisatie van de laatste hectares

Van de totale opgave van 3.300 ha is de realisatie van 2.450 ha NNN uiterlijk in 2027 geborgd. Dat wil zeggen dat er met deze hectares zeker wordt of is gestart met de planvorming en inrichting omdat de grond in bezit is van de provincie of van zelfrealisatoren. Van de resterende 900 ha NNN-opgave is 300 ha in bezit van de provincie en moet 600 ha en 110 km EV nog beschikbaar komen via verwerving of zelfrealisatie. (zie figuur 8)



Figuur 7: Inzicht in beschikbare NNN-ha's per Uitvoeringsprogramma

Van de 300 ha die al in handen van de provincie en TBO's is, loopt voor een deel de planvorming voor inrichting. Voor het andere deel kan nog niet direct begonnen worden met realisatie. De grond ligt verspreid door de provincie en voor NNN-realiseratie op deze gronden is het vaak noodzakelijk om nog aangrenzende NNN-gronden ook beschikbaar te krijgen voor realisatie. Het ter beschikking krijgen van de laatste hectares is belangrijk omdat we pas kunnen inrichten als het complete gebied is verworven.

De nog ontbrekende NNN-hectares zijn grotendeels in bezit van agrariërs. In deze sector is momenteel veel onzekerheid over de toekomst. Door de stikstofcrisis en steeds strengere regelgeving vanuit o.a. de EU, zijn boeren beperkt in uitbreidingsmogelijkheden of zelfs voortzetting van de huidige bedrijfsvoering. Tegelijkertijd lijkt schaalvergroting de enige manier voor (reguliere) agrarische bedrijven om economisch het hoofd boven water te kunnen houden. Anderzijds wordt overgaan op een meer natuurlijke vorm van natuurbouw gestimuleerd, maar vraagt dat veel investeringen terwijl de markt nog niet echt bereid lijkt om daarvoor een redelijke prijs te betalen. In deze moeilijke tijd is het dan ook voor veel agrariërs niet aantrekkelijk om over te gaan tot zelfrealisatie of tot het verkopen van delen van hun productiegrond.

Knelpunten

De volgende knelpunten treden op:

- Afname interesse voor zelfrealisatie bij resterende opgaven : De hoofdstrategie voor de resterende NNN-gebieden is zelfrealisatie door derden: we proberen eigenaren en netwerkpartners te 'verleiden' om zelf NNN te realiseren of om grond te verkopen of te ruilen. In de eindfase van de NNN-realitatie zijn nu echter de moeilijkste gebieden overgebleven: de meeste particulieren die al geneigd waren tot zelfrealisatie, hebben dat in de afgelopen jaren al gedaan. De resterende NNN-grond is voor een groot deel in handen van eigenaren die niet of nauwelijks geïnteresseerd zijn in zelfrealisatie. Dat maakt ons zonder aanvullend instrumentarium om zelf initiatief te nemen en zelfrealisatoren goed te faciliteren, sterk afhankelijk van derden in een complexe eindfase;
- Gebiedsprocessen worden complexer met veel stakeholders: Veel van de nog te realiseren NNN-gebieden liggen verspreid door de provincie. Dat betekent dat er veel stakeholders betrokken zijn bij de NNN-realitatie. Het gaat hier om grondeigenaren maar ook om partijen als gemeenten, waterschappen, recreatieschappen en TBO's. Het vergt grote personele inspanning om al die stakeholders te bereiken.

3.4 Conclusie

De nog resterende realisatieopgave voor het NNN is al voor 75% geborgd door middel van de beschikbaarheid van NNN-gronden en de afspraken met grondeigenaren en onze gebiedspartners. Het overige deel bestaat voor 300 ha uit gronden die beschikbaar zijn voor realisatie en naar alle waarschijnlijkheid voor 2027 worden gerealiseerd en uit 600 ha gronden en 110 km (ca. 200 ha) Ecologische verbindingen waarvoor nu geen prognose voor de realisatie te geven is. Voor de realisatie van die laatste hectares, treden er serieuze knelpunten op. Om deze knelpunten op te lossen is een aanpassing nodig van het huidige instrumentarium voor realisatie. Een aanpassing van het beschikbaar instrumentarium zorgt ervoor dat er een nieuw handelingskader ontstaat voor de realisatie van de natuur waardoor we ook meer sturing krijgen op het tijdig verwerven van gronden. De ervaringen uit de gebieden waar de realisatie op schema ligt dienen daarbij als basis.

De 'lessons learned' uit de afgeronde en lopende NNN-realiseratie

4. Lessons learned

Voor ca. 25 % van de NNN-opgave is tijdige realisatie per 2027 nog onzeker en is er een aanpassing van de huidige realisatiestrategie noodzakelijk om ons einddoel te bereiken. De onzekerheid zit met name in het beschikbaar krijgen van gronden.

In de gebiedsprogramma's Deltanatuur, Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke heeft de provincie sinds 2013 verschillende strategieën en instrumenten ingezet om NNN te realiseren. Deze instrumenten zijn in meer of mindere mate succesvol gebleken. Uit de lopende en afgeronde gebiedsprogramma's zien we een aantal lessen die leiden tot een versnelling, het daadwerkelijk voor elkaar krijgen van het realisatieproces en borging van de realisatie van het NNN. Deze lessen bieden die aangrijpingspunten voor het moeilijk te realiseren deel van de resterende opgave in NN-ZH. Hieronder een toelichting op de gevolgde strategieën en toegepaste instrumenten die kunnen helpen om de realisatie ook voor het resterende deel te behalen.

4.1 Verschillende uitvoeringsstrategieën en leerpunten

Hieronder volgt een toelichting op de gevolgde strategieën en toegepaste instrumenten die kunnen helpen om de realisatie ook voor het resterende deel te behalen.

Toegepaste strategieën

In Deltanatuur is een samenwerkingsverband gesloten met Rijkswaterstaat waarbij natuurdoelstellingen met waterveiligheidsdoelstellingen werden gecombineerd. Door het mee koppelen met een ander doel kreeg de natuuropgave meer urgentie en meer bestuurlijk commitment waardoor ook grondeigenaren eerder en makkelijker bereid waren om mee te werken.

In Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke zijn overeenkomsten gesloten met de gemeenten en hoogheemraadschappen. Daarin is afgesproken dat de NNN-realisatie door deze partijen werd opgepakt. Er ontstond zo bestuurlijk commitment voor de opgave. Later is op verzoek van de gebiedspartijen in Krimpenerwaard het instrument volledige schadeloosstelling/onteigening ingezet waardoor er duidelijkheid en urgentie op de opgave ontstond. In zowel Krimpenerwaard als Gouwe-Wiericke was er de mogelijkheid om de NNN-begrenzing 'in – en en uit te deuken' waardoor het grootste deel van het NNN op plekken kwam te liggen waar grondeigenaren wilden meewerken met realisatie. De procedure rondom grenswijzigingen en het mandaat daarvoor is in deze gebieden aangepast zodat snellere besluitvorming kon plaatsvinden.

In alle gebiedsprogramma's is een actieve verwervingsstrategie gevoerd waarbij binnen en buiten het NNN actief grond werd verworven. Dit gaf de provincie een goede grondpositie en daardoor een goede onderhandelingspositie in het gebied. In gesprek met agrariërs konden ruilgronden worden aangeboden waardoor grondverkoop of ruil voor de agrarisch ondernemer gunstiger kon uitpakken. In de Krimpenerwaard werd verworven met volledige schadeloosstelling. Hierdoor konden, in sommige gevallen, hele bedrijven worden opgekocht waarna de agrariër elders een nieuw bedrijf kon starten. Schadeloosstelling houdt ook in dat inkomstenderving wordt vergoed en dat er grond wordt mee gekocht die niet strikt tot het NNN behoort maar voor een agrariër na verkoop van NNN-hectares geen waarde meer heeft. Hierdoor werd het voor de betreffende agrariërs aantrekkelijker om afspraken te maken. Wanneer volledige schadeloosstelling wordt geboden, betekent dat automatisch dat gronden in het uiterste geval ook onteigend kunnen worden. Deze koppeling tussen de twee instrumenten is een juridische maatregel om staatssteun uit te sluiten. Het onteigeningstraject kent strikte juridische termijnen en geeft daarmee helderheid over de uitvoering. De onteigening bleek daarnaast veel urgentie en duidelijkheid aan het gebiedsproces in de Krimpenerwaard te geven. Helderheid waaraan soms juist behoefte is in onzekere tijden. Hiervoor moest wel het bestemmingsplan door de gemeente worden aangepast

In Gouwe-Wiericke is er door de 2 gemeenten en hoogheemraadschap niet gekozen voor het inzetten van volledige schadeloosstelling/onteigening. Er is hier gekozen voor het herlocaliseren van de NNN-hectares waarbij de NNN-begrenzing is verplaatst naar plekken waar de grondpositie gunstiger is. Op nieuw begrensd

gronden zijn provincie, gemeente of Natuurmonumenten grondeigenaar of wil de betreffende particuliere grondeigenaar aan zelfrealisatie doen. Het herlocaliseren is grotendeels succesvol geweest. We constateren echter ook dat er cruciale NNN-hectares zijn, zoals de hectares die binnen het Natura 2000 gebied Nieuwkoopse plassen liggen, die niet geherlocaliseerd kunnen worden. Voor deze hectares blijven gesprekken over aankoop en mogelijke zelfrealisatie noodzakelijk voordat er tot realisatie kan worden overgegaan.

De lessen

[1. Hou je vast aan de fasen van realisatieproces, maak heldere afspraken en leg de natuurfunctie ruimtelijk vast](#)

De realisatie van nieuwe natuur kent een vaste fasering. Door helder voor ogen te houden in welke fase het proces zich bevindt worden op het juiste moment de juiste besluiten genomen zoals afspraken en kaders die landen in een Gebiedsovereenkomst. Zowel in Krimpenerwaard als Gouwe-Wiericke is op die manier een overeenkomst gesloten met gemeenten en Hoogheemraadschappen. Dat creëert voor alle betrokkenen duidelijkheid in het proces en geeft rust. Door vooraf te kijken naar de kansen en kwaliteiten in een gebied, oog te hebben voor meekoppelkansen en de belangen en grondposities goed scherp te hebben ontstaat in latere fases geen onduidelijkheid over de verwerving van gronden en inrichtingscriteria. Juist als de puzzel complex is zorg je dat het gesprek met betrokkenen over de juiste onderwerpen gaat, er geen tijd en geld verloren gaat en creëer je helderheid. Dit biedt houvast om tot goede afspraken te komen over verwerving en inrichting van een gebied. Door heldere afspraken te maken in de startfase, creëren we meer sturingsmogelijkheden in de daarop volgende fasen.

[2. Creëer bestuurlijk commitment door een gebiedsproces met meekoppelkansen](#)

Bestuurlijk commitment is smeeroilje voor een gebiedsproces, omdat het draagvlak en daarmee zekerheid creëert voor betrokkenen in een gebied. Vooral het oog hebben voor andere doelen in een gebied en zorgen dat daar een meekoppelkans is draagt daaraan bij. Het vergemakkelijkt de uitvoering, zelfs wanneer dit in eerste instantie de opgave vergroot. Door de opgave waterveiligheid mee te koppelen in Deltanatuur, werd de opgave voor het programma groter dan alleen de NNN-realisatie. Maar omdat door het meekoppelen bestuurlijk commitment ontstond, ging de realisatie sneller; met de opgave werden immers meerdere belangen in het gebied gediend.

[3. Voer een actieve grondverwervingsstrategie met voldoende middelen](#)

Een actieve verwervingsstrategie houdt in dat de provincie zichzelf een grondpositie verwerft middels aankoop en ruil van gronden in een gebied waar NNN-hectares verworven moeten worden. Met een goede grondpositie ontstaat een goede onderhandelingspositie. Daarnaast moet de provincie een aantrekkelijk aanbod kunnen doen aan grondeigenaren. Als een overheid iets komt vragen (NNN-ontwikkeling) moet ze ook iets te bieden hebben (alternatieve grond). Dat betekent dat een goede grondprijs en de mogelijkheid om alternatieve grond buiten de NNN-begrenzing aan te bieden noodzakelijk is om tot een overeenkomst te komen met grondeigenaren.

Om tot een overeenkomst te kunnen komen is het vaak nodig om *volledige schadeloosstelling* te kunnen bieden aan grondeigenaren. Schadeloosstelling houdt o.a. in dat inkomstenderving wordt vergoed en dat er grond wordt mee gekocht die niet strikt tot het NNN behoort maar voor een agrariër na verkoop van NNN-hectares geen economische waarde meer heeft. Hierdoor waren agrariërs eerder geneigd om mee te werken. Omdat beschikbare grond in Zuid-Holland schaars is en omdat agrarische ondernemers afhankelijk zijn van hun grond voor hun bedrijfsvoering is een volledige vergoeding bij grondaankopen noodzakelijk om hun bedrijfsvoering niet in gevaar te laten komen.

Om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden is het noodzakelijk dat er een politiek besluit ligt op basis waarvan in het uiterste geval over kan worden gegaan tot *onteigening*. Bestuurlijk commitment is hierbij onmisbaar. De onteigening biedt tevens urgentie aan het NNN-proces: er is een stok achter de deur. Door het besluit om in de Krimpenerwaard volledige schadeloosstelling /ontteigening in te zetten, werd duidelijkheid gecreëerd in een al 20 jaar lopend gebiedsproces. Het bood de agrariërs meer duidelijkheid over mogelijkheden voor de toekomst en een goede afspraak bij grondverkoop.

[4. Pak kansen buiten het NNN door herlocalisering van NNN](#)

Bij lokale overheden, bedrijven en particulieren is de laatste jaren steeds meer belangstelling ontstaan voor natuur- en biodiversiteits-ontwikkeling. In een drukke provincie als Zuid-Holland wordt natuurontwikkeling

soms ook beschouwd als een middel om het historisch landschap te beschermen tegen verstedelijking. Door deze ontwikkelingen komen er bij de provincie steeds meer initiatieven binnen van derden die aan natuurontwikkeling willen doen. Soms bieden deze initiatieven mooie kansen om bij te dragen aan het NNN. Zeker ook in het lastig te realiseren laatste deel van de opgave kan hier sprake van zijn doordat het gaat om veel verschillende kleine gebieden. De kansen die er zijn willen we kunnen pakken. Flexibiliteit in begrenzing biedt maatwerk waardoor NNN met meer draagvlak en daardoor duurzamer gerealiseerd kan worden. NNN-realisatie die wordt geïnitieerd door inwoners zelf, zal immers meer als 'eigen' voelen. Ook kan NNN-ontwikkeling op alternatieve locaties kansen bieden om lastig te realiseren NNN-hectares elders te compenseren: de NNN-hectares worden geherlocaliseerd.

Niet alle nog te realiseren NNN-hectares kunnen echter op een alternatieve locatie gerealiseerd worden. Hectares die cruciaal zijn voor bijvoorbeeld het completeren van het verbindende netwerk of die een bufferfunctie hebben voor kwetsbare natuur, kunnen niet op een alternatieve locatie gerealiseerd worden. Herlocalisering is dan ook alleen mogelijk als de functie van het netwerk intact blijft en als de potentiële natuurwaarde op z'n minst gelijk blijft.

In Gouwe-Wiericke en Krimpenerwaard is het instrument succesvol toegepast en heeft het proces van 'in - en uitdeuken' geleid tot een beter uitvoerbare NNN en groter draagvlak. De procedure rondom grenswijzigingen en het mandaat daarvoor is in deze gebieden aangepast. Het vaststellen van grenswijzigingen is een bevoegdheid van PS. Dit gebeurt één keer per jaar bij het vaststellen van de Omgevingsverordening (voorheen in de Verordening Ruimte en Mobiliteit). Om de procedure te versnellen is voor de Krimpenerwaard en delen van Gouwe-Wiericke besloten om het mandaat voor grenswijzigingen onder voorwaarden bij GS te leggen. Hierdoor was er voor deze gebieden niet slechts 1 keer per jaar een beslismoment voor grenswijzigingen, maar kon er besloten worden wanneer het nodig was. Een snelle besluitvorming helpt bij het snel kunnen acteren wanneer kansen zich voordoen en zorgt dus ook dat eerder gestart kan worden met de fasen van uitvoering. Bij het inzetten van herlocalisering van NNN-hectares voor lastig te realiseren NN-ZH deel is het pakken van kansen en het versnellen van de procedure rondom grenswijzigingen essentieel. Alleen dan kunnen we ook echt kansen pakken en de afgesproken natuurgebieden realiseren.

5. Optimaal faciliteren van zelfrealisatie

Zelfrealisatie is het uitgangspunt bij NNN realisatie in NN-ZH. Bij zelfrealisatie gaat een grondeigenaar zelf over tot NNN-realisatie en -beheer of koopt een initiatiefnemer grond aan om natuur te realiseren en te beheren. De provincie biedt hiervoor vergoedingen en kaders. In Krimpenerwaard en Gouwe-Wiericke zijn er agrarische ondernemers die overgaan tot NNN-realisatie. In dezelfde gebieden gaan Natuurmonumenten en ZHL op hun eigen gronden over tot het realiseren van NNN of kopen gronden aan om NNN te realiseren. Beide voorbeelden vallen onder zelfrealisatie.

De strategie van zelfrealisatie levert veel draagvlak op maar maakt de provincie tevens erg afhankelijk van de bereidheid van derden voor het realiseren van het NNN. Als de strategie alleen op zelfrealisatie is gebaseerd, wordt doelrealisatie uiterst onzeker en zijn er weinig sturingsmogelijkheden om het NNN doelmatig en tijdig te realiseren. De afgelopen jaren is gebleken dat zelfrealisatie niet altijd leidt tot snelle realisatie van NNN en is ook het animo bij grondeigenaren niet altijd even groot gebleken. Procedures worden als ingewikkeld ervaren en er is niet altijd ruimte voor maatwerk. Vergoedingen zijn vaak niet afdoende om te kunnen verleiden tot natuurontwikkeling op eigen grond. Daarnaast vraagt zelfrealisatie om een flinke investering in kennis om te kunnen voldoen aan de gewenste kwaliteit van het NNN. Niet elke grondeigenaar heeft de mogelijkheid om die investering te leveren.

Omdat zelfrealisatie wel het startpunt blijft van het gesprek met de grondeigenaar en deze ook de reële mogelijkheid moet krijgen om daartoe over te gaan, verruimen we het instrumentarium voor zelfrealisatie. We faciliteren zelfrealisatoren zo optimaal mogelijk. Dat vraagt om duidelijke kaders en een goede begeleiding van de provincie. Daarnaast zijn redelijke vergoedingen op langere termijn nodig om zelfrealisatie aantrekkelijk te maken. In de Krimpenerwaard is een instrumentenkoffer ontwikkeld waarin verschillende instrumenten zitten die het voor zelfrealisatoren aantrekkelijker maken om NNN te ontwikkelen. Zo kunnen agrariërs advies krijgen van een 'makelaar Natuurinclusieve Landbouw', die hen adviseert bij het inpassen van natuurbeheer in hun bedrijfsplan. Daarnaast wordt een langere periode van natuurbeheersubsidie gegarandeerd zodat agrariërs bij

de bank kunnen aantonen dat er een duurzame vergoeding is gegarandeerd voor de natuurontwikkeling op hun bedrijf. Dat maakt het aangaan van leningen makkelijker.

Een aangepast Handelingskader voor de realisatie van het NNN in Zuid-Holland

5. Een aangepast instrumentarium voor NNN-realisatie

Het NNN moet eind 2027 zijn afgerond (Natuurpact, 2013). Op dit moment gaat in Zuid-Holland, net als in de rest van de provincies (PBL, 2020), de voortgang van de NNN-realisatie te traag om 2027 te kunnen halen. Voor 75% van de nog resterende opgave is realisatie voor 2027 geborgd en/of zijn bestuurlijke afspraken gemaakt voor realisatie. Voor de overige 25% van de opgave lopen er gebiedsprocessen en wordt er onderhandeld met grondeigenaren maar kan er niet met zekerheid gezegd worden dat 2027 gehaald wordt. Voor een deel van deze 25% is het een kwestie van tijd om het gebiedsproces goed te kunnen doorlopen, maar voor een deel missen we ook concrete sturingsmogelijkheden om grond beschikbaar te krijgen voor de NNN-realisatie. In het coalitieakkoord 2019 - 2023 staat dat de doelen uit het Natuurpact uit 2013 behaald moeten worden. Voor het halen van de doelen is nu een aanpassing nodig van het beschikbaar instrumentarium voor de uitvoering. De aanpassing van dat instrumentarium gaat over de laatste 25% van de NNN-opgave.

5.1 Knelpunten in de huidige strategie

Het belangrijkste knelpunt in de huidige strategie is het beschikbaar krijgen van grond. Door gebrek aan 'verleidingsinstrumenten' voor grondeigenaren om hun grond beschikbaar te stellen en door een gebrek aan sturingsmogelijkheden, is een te grote afhankelijkheid van derden ontstaan om nog zicht te kunnen houden op realisatie uiterlijk 2027. Dit proces wordt nog verder gecompliceerd door de grote hoeveelheid stakeholders en daarmee complexe gebiedsprocessen.

De laatste stukken van het netwerk zijn het moeilijkst te verwerven en zijn ook niet voor niks tot het laatst overgebleven. Er ontbreekt vaak de bereidheid van de grondeigenaren om aan zelfrealisatie te doen of om hun grond te verkopen waardoor het tempo van realisatie is gedaald. Het ter beschikking krijgen van de laatste hectares is belangrijk omdat we vaak pas het NNN-gebied kunnen inrichten en herstelmaatregelen kunnen treffen als het complete gebied is verworven. Daarbij zijn we nu teveel afhankelijk van derden en gaat het door het verspreid liggen van de gebieden om een zeer grote hoeveelheid stakeholders: realisatie is niet afdwingbaar en kost veel tijd. Met enkel de huidige strategie van zelfrealisatie als instrument ontbreekt de mogelijkheid om echte sturing te geven aan het proces om de doelstellingen te behalen.

5.2 Aanpassingen van het beschikbaar instrumentarium

Er is een aanpassing nodig van het beschikbaar instrumentarium voor de uitvoering van de laatste hectares van de realisatie-opgave. Voor de aanpassingen wordt gebruik gemaakt van ervaringen uit de programma's Gouwe-Wiericke en Krimpenerwaard. Het voorgestelde instrumentarium is in deze gebiedsprogramma beproefd en succesvol gebleken.

5.2.1 Wat blijft hetzelfde?

Een zorgvuldig gebiedsproces waarin heldere afspraken worden gemaakt met netwerkpartners en grondeigenaren blijft de basis en is stap 1 in de fasering van het realisatieproces. Het uitgangspunt blijft dat grondeigenaren en gebiedspartijen de NNN-realisatie zelf oppakken. In het gebiedsproces onderzoeken we de kansen voor zelfrealisatie, herlocalisering en meekoppeling met andere doelen. Op basis hiervan maken we heldere afspraken met gebiedspartijen en grondeigenaren. We denken tijdig na over het beheer van de NNN en nemen dit mee in het gebiedsproces.

5.2.2 Wat passen we aan?

Door gebiedsprocessen nog efficiënter in te richten kunnen we kansen beter benutten. Dat doen we door het optimaliseren van instrumenten en processen rondom (1) zelfrealisatie en (2) herlocalisering van NNN-hectares en door het voeren van een (3) actieve grondverwervingsstrategie.

1. Optimaal faciliteren zelfrealisatie

Om zelfrealisatie binnen het NNN aantrekkelijker te maken voor grondeigenaren en te zorgen dat ze plannen ontwikkelen die goed aansluiten bij de doelstellingen van het betreffende deel NNN willen we ze optimaal faciliteren. Dat doen we door aanpassing van het subsidie-instrumentarium en door een betere begeleiding van zelfrealisatoren.

We optimaliseren we het subsidie-instrumentarium en later dit beter aansluiten op de wensen van de (potentiële) natuurbeheerders. Dit gebeurt deels in samenspraak met het Programma Natuur.

- De financiële middelen voor programma Natuur worden, naast inrichtingsmaatregelen, ook ingezet voor beheermaatregelen. De vergoeding voor natuurbeheer wordt met de Programma Natuur middelen verhoogd naar 84% van de kosten.
- We stellen de subsidie voor het omvormen van eigen gronden naar natuur (SKNL) breder open zodat ook mede-overheden zoals gemeenten en waterschappen hiervan gebruik kunnen maken;
- We stellen ‘aankoopregeling natuur’ in (cf. provincie Utrecht) zodat (potentiële) natuurbeheerders NNN-gronden ten behoeve van natuurontwikkeling kunnen aankopen;
- We garanderen 2x 6 jaar beheersubsidie voor zelfrealisatoren (cf. Krimpenerwaard) die nieuwe natuur realiseren zodat agrarisch ondernemers bij de bank kunnen aantonen een langjarige dekking voor een beheerkosten te hebben;

Daarnaast zorgen we voor een adviseur die potentiële zelfrealisatoren adviseert bij hun afweging om wel of over te gaan tot natuurontwikkeling op hun eigen land. Natuurontwikkeling en de bijbehorende procedures zijn niet altijd even eenduidig waardoor sommige zelfrealisatoren afhaken gedurende het proces. Begeleiding kan helpen om zelfrealisatoren een betere afweging te kunnen laten maken over natuurontwikkeling op hun eigen land.

Op bovenstaande punten kan GS nu akkoord geven en werken we vervolgens in aparte besluiten verder uit. Onderstaande punten leggen we ter besluitvorming voor aan PS en worden daartoe meegenomen in het Kaderbesluit 2021.

2. Herlocalisering NNN-begrenzing

We verkennen of de NNN-begrenzing op de juiste plek ligt. Hiervoor worden zowel ecologische, maatschappelijke als particuliere belangen meegewogen. Het uitgangspunt hierbij blijft dat het aantal te realiseren NNN-hectares en de beoogde natuurkwaliteitsverbetering gelijk blijft: indeuken kan alleen als er elders met een vergelijkbaar doel ook uitgedeukt wordt. Indien er buiten het NNN kansen ontstaan voor NNN-ontwikkeling dan pakken we die zodat er elders in NNN-gebieden ruimte ontstaat voor indeukingen. Cruciale NNN gebieden (zoals Natura 2000 gebieden) kunnen niet geherlocaliseerd worden.

Voor het herlocaliseren van NNN-hectares moet de NNN-begrenzing worden aangepast in de Verordening Ruimte en Mobiliteit (straks de Omgevingsverordening), dat is een bevoegdheid van PS. Grenswijzigingen worden 1 keer per jaar doorgevoerd bij het vaststellen van de Omgevingsverordening. Het komt voor dat een zelfrealisator die zijn gronden binnen het NNN wil brengen, een jaar moet wachten voordat hij verder kan met zijn plannen omdat het vaststellingsmoment van de Verordening net voorbij is. Subsidie kan namelijk alleen verstrekt worden voor gebieden die binnen het NNN liggen. Om het proces rondom NNN-grenswijzigingen te vergemakkelijken en vaker te kunnen doorvoeren als er kansen zijn, stellen we voor om, onder voorwaarden, het mandaat voor het vaststellen van grenswijzigingen bij GS te leggen. Deze mandaatswijziging staat reeds gepland in de nieuwe Omgevingswet. Wij stellen voor om vooruitlopend op de nieuwe wet de mandaatswijziging nu al te effectueren.

Er heeft al eerder een mandaatswijzigingen voor het doorvoeren van grenswijzigingen voor het NNN plaatsgevonden voor de gebieden Krimpenerwaard en Bodegraven-Noord. De nu voorgestelde mandaatswijziging wordt onder dezelfde voorwaarden als het eerdere mandaat voor Krimpenerwaard en Bodegraven-Noord voorgelegd:

- Wijzigingen zijn hectare neutraal: het NNN-oppervlak blijft minimaal even groot;
- De functionaliteit van het Natuurnetwerk blijft onaangetaast.

3. Actieve verwervingsstrategie

Aanpassingen aan de NNN-verwervingsstrategie biedt ons handvatten om meer sturing op het proces te hebben. Daar waar grondeigenaren en gebiedspartijen geen interesse hebben in NNN-realisatie, kan de provincie door aankoop en planologie meer regie nemen op het proces.

Onder een actieve verwervingsstrategie verstaan we het aankopen van NNN-gronden door de provincie, aankoop van ruilgronden buiten de NNN-begrenzing ten behoeve van grondruil en de mogelijkheid om volledige schadeloosstelling te kunnen bieden voor grond. Dat laatste betekent als ultieme consequentie dat gronden onteigend kunnen worden. Hierdoor hebben we meer grip op het proces en daarmee het behalen van de doelen binnen de afgesproken termijn en ontstaan er meer kansen voor het verkrijgen van de benodigde gronden.

Grondaankopen binnen begrenzing

Het aankopen van grond binnen de NNN-begrenzing betekent ook dat wij als provincie een actieve rol in het realiseren van het NNN oppakken. Aangekochte gronden richten we, al dan niet in samenwerking met gebiedspartners, zelf in. De ingerichte gronden worden verkocht middels het 'level-playingfield'-principe aan de beste zich aanbiedende beheerder. We verkennen tijdig de mogelijkheden op het gebied te betrekken bij het duurzaam beheer.

Ruilgronden aankopen

Het aankopen van gronden buiten de NNN-begrenzing gebeurt ten behoeve van het uitruilen van gronden van binnen naar buiten het NNN. Dit biedt mogelijkheden om grondeigenaren alternatieve grond aan te kunnen bieden of om NNN-begrenzing aan te passen.

Volledige schadeloosstelling/onteigening

Omdat veel nog te realiseren grond in handen van agrariërs is die economisch afhankelijk zijn van hun grond, is volledige schadeloosstelling vaak de enige mogelijkheid om hun grond aan te kunnen kopen. Het bieden van volledige schadeloosstelling heeft voordelen voor de verkopende partij. De grondeigenaar wordt schadeloos gesteld voor geleden economische schade die als gevolg van de aankoop optreedt. Dat is gunstig voor de verkopende partij en geeft een voordeel bij de grondonderhandelingen. De consequentie van het aankopen tegen volledige schadeloosstelling is dat aan te kopen gronden in het uiterste geval onteigend kunnen worden. Deze twee instrumenten zijn juridisch aan elkaar gekoppeld en kunnen niet los van elkaar worden gezien.

Onteigening is een zwaar instrument en wordt alleen ingezet indien een te realiseren NNN-gebied cruciaal is voor de netwerkfunctie van het NNN, voor het halen van de Vogel-en Habitatrichtlijndoelen of belangrijk bij de bescherming van een stikstofgevoelig gebied. Een NNN-gebied is cruciaal als het niet op een andere locatie gerealiseerd kan worden.

Voor het kunnen bieden van volledige schadeloosstelling/onteigening is een politiek besluit nodig: de provincie moet bereid zijn om onteigening in te zetten als uiterste consequentie. Bij gebiedsprocessen waar gesprekken en onderhandelingen met grondeigenaren niet leiden tot realisatie, kan het onteigeningsinstrument in combinatie met de volledige schadeloosstelling ingezet worden. Indien de locaties cruciale punten vormen in het Natuurnetwerk wordt, in overleg met de betreffende gemeente, overgegaan tot (voorbereiden van) wijziging van het bestemmingsplan teneinde onteigening mogelijk te maken. Indien de betreffende gemeente niet bereid is om het bestemmingsplan aan te passen, kan Provinciale Staten beslissen om een projectbesluit in het kader van de Omgevingswet te nemen (voorheen een Provinciaal Inpassingsplan). Voor het grondbeleid is de nota opgavegerichte grondbeleid (2018-2021) kaderstellend. Medio 2021 wordt het grondbeleid geactualiseerd en wordt naar verwachting een nota opgavegericht grondbeleid 2022-2025 opgesteld.

De actieve verwervingsstrategie inclusief volledige schadeloosstelling/onteigening is al succesvol toegepast in de Krimpenerwaard waar per 2022 *alle* NNNgrond beschikbaar is voor realisatie. Door het toepassen van het instrument volledige schadeloosstelling/onteigening is sturing verkregen op het NNN-realisatie proces. Dit is ook in lijn met de constatering in de evaluatie van de NNN-realisatie door het Planbureau voor de Leefomgeving.

5.3 Implicaties aanpassen instrumentarium

De aanpassingen in de realisatiestrategie leiden tot een grotere kans om daadwerkelijk de afgesproken vergroting en versterking van natuur te realiseren door een meer efficiënte uitvoering van de NNN-opgave en tot meer sturing op het proces. De projectfasering van de NNN-realisatie geeft een mogelijkheid om het proces in tijd uit te drukken. De aanpassingen brengen ook financiële implicaties met zich mee.

5.3.1 Financiën

En intensievere aanpak van de NNN-realisatie geeft zekerheid in het behalen van de natuurafspraken, maar heeft ook financiële consequenties. Deze consequenties worden deels veroorzaakt door toenemende grondkosten en deels vanwege de toename van benodigde capaciteit. De extra benodigde financiën zijn beschikbaar via Programma Natuur. Het Programma Natuur richt zich op natuurherstel, en is een toevoeging op de afspraken die reeds gemaakt zijn in het Natuurpact. Door het Rijk is in afstemming met de provincies een Uitvoeringsprogramma Natuur vastgesteld, waarin de uitgangspunten beschreven staan. Daarin is de afronding van het NNN in 2027 herbevestigd en is aangegeven dat de provincies het tempo van realisatie van het NNN opvoeren. Voorzien is dat dit in veel gevallen om extra investeringen vraagt. Ook is aangegeven dat naar verwachting (indicatief) ca. 30% van de inzet gericht zal zijn op versnelling van verwerving en optimalisatie van de inrichting van natuurgebieden:

Provincies voeren de gemaakte afspraken van het Natuurpact uit en voeren het tempo van uitbreiding van het NNN op. Ze stimuleren grondeigenaren actiever om mee te werken aan de uitbreiding en onderzoeken mogelijkheden en instrumenten voor versnelling van verwerving en inrichting van (sleutel)hectares, en werken die uit. (...) Zoals aangegeven zal ongeveer 30% van de inzet gaan naar versnellen van het verwerven en optimaliseren van de inrichting van gebieden.

Naar verwachting zullen voor de zomer concrete afspraken met het Rijk gemaakt worden over het Zuid-Hollandse maatregelpakket en de bijbehorende financiën. Wij nemen de hierboven beschreven maatregelen op, inclusief de financiële consequenties. Deze bestaan uit extra beheerkosten, grondkosten en proces/personeelskosten.

Beheerkosten

Voor bestaande en nieuw gerealiseerde natuur kan een beheervergoeding vanuit de Subsidieregeling Natuur- en Landschapsbeheer Zuid-Holland (SNL) worden verkregen. Op dit moment wordt een beheervergoeding van 75% van de standaard kostprijs voor het beheer als subsidietarief gehanteerd. De dekking voor de huidige 75%-beheervergoeding komt uit het Natuurpact. Dat geldt ook voor de dekking van de 75%-beheervergoeding voor de toekomstige, nog te realiseren natuur. Onderdeel van het Programma Natuur is de verhoging van de beheervergoeding vanuit de SNL)van de huidige 75% naar 84%, voor bestaande en toekomstig gerealiseerde natuur. De provincies zullen hiervoor aanvullende middelen vanuit het Rijk in het kader van Programma Natuur ontvangen.

Grondkosten

De financiële consequenties hebben betrekking op de inzet van volledige schadeloosstelling en opgavegericht grondbeleid. In totaal bedragen de extra kosten **ca. 25 mln**. Dit betreft de kosten voor volledige schadeloosstelling t.b.v. het voor het NNN beschikbaar krijgen van ca. 800 hectare en eventuele juridische kosten in geval van onteigening. Het is erg lastig om deze kosten op voorhand precies in te schatten. Daarom zullen deze kosten in nauwe afstemming met Programma Natuur de komende jaren steeds preciezer ingeschat, geprogrammeerd en bijgesteld moeten worden.

Proces-/personeelskosten

De realisatie van de laatste 800 ha uiterlijk per 2027 betreft de laatste loodjes. Het gaat om veel kleine, versnipperd liggende gebieden met veel eigenaren en andere stakeholders. De afronding van de NNN met inzet van de hierboven beschreven instrumenten vergt een forse personele inspanning. Voor de periode van 2021 t/m 2027 zijn de proces-/personeelskosten ingeschat op **9 mln**.

Totale meerkosten

De totale meerkosten ten laste van Programma Natuur bedragen ca. **34mln**. Dit is in lijn met in het Uitvoeringsprogramma Natuur becijferde inschatting van de meerkosten voor versnelling van verwerving en optimalisatie van de inrichting van natuurgebieden.

5.3.2 Planning van het proces

We hebben in het Natuurpact afgesproken dat het NNN uiterlijk in 2027 is gerealiseerd. Voor het grootste deel van de nu nog resterende opgave gaat dat met het *huidige* instrumentarium lukken. Met de voorgestelde *uitbreiding* van het instrumentarium kunnen we een aanzienlijk groter deel van de opgave in 2027 gerealiseerd hebben. We kunnen echter niet garanderen dat met het nieuwe instrumentarium de volle 100% van de opgave uiterlijk in 2027 gerealiseerd is. Voor de laatste hectares zetten we dan ook het instrument onteigening in. Zo zijn de laatste overgebleven hectares misschien niet al helemaal ingericht in 2027, maar is er in 2027 wel *geborgd*, middels het ruimtelijk instrumentarium, dat ze op korte termijn gerealiseerd worden.

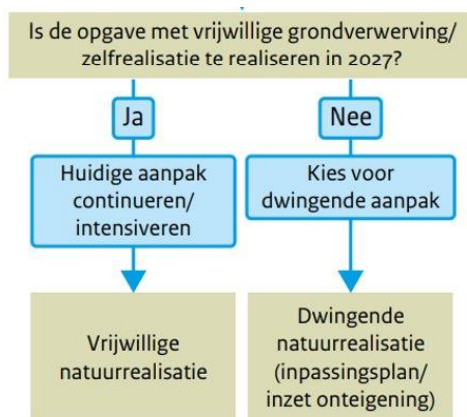
Implementatie van het nieuwe handelingskader

De basis van NNN-realiseren blijft een gebiedsproces. De voorgestelde verbreding van het instrumentarium zorgt er in de eerste plaats voor dat het gebiedsproces soepeler kan verlopen. Per gebied is een verkenning met gebiedspartijen nodig waarin de beste combinatie van instrumenten uit de provinciale instrumentenkoffer wordt bepaald.

Te allen tijde heeft een gebiedsproces met een minnelijke uitkomst de voorkeur. Onteigening is een zwaar instrument en willen we zo veel als mogelijk voorkomen. Vanwege de deadline van 2027 voor de NNN-realiseren zit er echter wel een limiet aan de hoeveelheid tijd die een gebiedsproces in beslag kan nemen. Tot 2024 verkennen wij met het gebied en de gebiedspartners de mogelijkheden voor inpassing van de NNN-hectares te verkennen. Daarna moeten de fasen van planvorming en uitvoering zijn opgestart om de deadline van 2027 te kunnen halen.

Indien na 2024 nog geen overeenkomst is bereikt over NNN-realiseren, wordt het spoor van onteigening gestart.

Het punt waarop besloten wordt om over te gaan tot onteigening hoeft niet voor alle gebieden op het zelfde moment te liggen. Zodra blijkt dat sommige partijen in een gebied niet willen of kunnen meewerken aan NNN-realiseren en de NNN-hectares niet verplaatst kunnen worden, kan op korte termijn overgegaan worden tot inzetten van het onteigeningsspoor, zie figuur 8.



Figuur 8 Aanpak grondverwerving/zelfrealisatie

Bron: PBL, 2020

Een onteigeningsproces begint met het op orde brengen van de planologie. Dat kan via een wijziging van het bestemmingsplan (door de gemeente) of via een Provinciaal inpassingsPlan (vanaf 2022 wordt dit onder de Omgevingswet een projectbesluit van PS). Aanpassing van de planologie neemt ongeveer 2 jaar in beslag: er moeten onderzoeken gedaan worden en de onderbouwing en precieze begrenzing van de functiewijziging moet op orde zijn. Nadat de planologie op orde is, wordt het plan ter inzage gelegd en begint de bezwaren- en beroepenperiode. Gedurende deze periode kan parallel aan het onteigeningstraject nog steeds minnelijke overeenstemming met een grondeigenaar worden bereikt. Pas als alle bezwaren en beroepen zijn behandeld en het bestemmingsplan of het PiP/Projectbesluit onherroepelijk is, wordt begonnen met de daadwerkelijke onteigening. In totaal (op orde brengen planologie, bezwaren- en beroepenperiode en daadwerkelijke onteigening) duurt het onteigeningsproces ongeveer 5 jaar.