

Onderwerp

Oprichten en deelnemen GR Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving - Zienswijze

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

De provincies en het Rijk vinden het noodzakelijk dat informatie over de in Nederland voorkomende planten en dieren wordt verzameld en voor iedereen beschikbaar is. Daarom werken zij samen met natuurorganisaties om te bevorderen dat de informatie wordt verzameld. De informatie wordt opgeslagen in de Nationale Databank Flora en Fauna (de NDFF). Iedereen kan de informatie inzien en gebruiken, met uitzondering van informatie over kwetsbare soorten. BIJ12, de uitvoeringstak van de vereniging Interprovinciaal Overleg (IPO/BIJ12), beheert de NDFF in opdracht van de provincies. Het Rijk en de provincies delen de kosten van het beheer.

Het Rijk wil het verzamelen, bewaren en ter beschikking stellen van natuurinformatie een wettelijke basis geven. Dat doet zij door een wijziging van de Omgevingswet via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De nog op te richten gemeenschappelijke regeling Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving (GR UNO) krijgt de wettelijke taak om de natuurgegevens te verzamelen en op te slaan in een voor iedereen toegankelijk register. De NDFF zal daarom formeel worden ondergebracht bij de GR UNO.

Het is de bedoeling dat de provincies de GR UNO oprichten en daaraan deelnemen. Het Rijk wil de AMvB per 1 januari 2027 in werking laten treden. De GR UNO moet op datzelfde tijdstip in werking treden.

Aan het feitelijke beheer verandert niets: de GR UNO zal IPO/BIJ12 opdracht geven om de NDFF feitelijk te beheren, net zoals IPO/BIJ12 dat nu voor de provincies doet. Het Rijk en de provincies blijven de kosten van beheer delen.

Inhoud*Algemeen*De huidige situatie

De NDFF bundelt, uniformeert en valideert natuurgegevens in Nederland. De NDFF speelt daarmee een belangrijke rol bij onder andere natuurbescherming en vergunningverlening, door het faciliteren van opslag van en gebruik natuurdata. De NDFF is eigendom van de Stichting Nationale Databank Flora en Fauna. Op dit moment beheert IPO/BIJ12 de NDFF in opdracht van de provincies. De Stichting heeft IPO/BIJ12 daarvoor een gebruiksrecht gegeven. De informatie in de NDFF is sinds 1 januari 2025 gratis voor iedereen toegankelijk. Zie ook de [brief van 23 december 2024](#) van gedeputeerde B. Potjer.

De beoogde situatie

Het Rijk wil een wettelijke basis geven aan een voor iedereen toegankelijk natuurregister. Deze wettelijke taak zal worden uitgevoerd door de nog op te richten GR UNO, waarin de provincies

deelnemen. Met een AMvB voegt het Rijk de artikelen 11.74 en 11.75 toe aan de Omgevingswet en artikel 10.36f aan het Omgevingsbesluit. De internetconsultatie is inmiddels afgerond. De volgende stap is beoordeling van het wetsvoorstel door de Raad van State. Zie ook Bijlage 3 – Ontwerp AMvB en Nota van Toelichting.

De bestaande NDFF wordt formeel ondergebracht bij de GR. Het is wel de bedoeling dat IPO/BIJ12 het feitelijke beheer blijft uitvoeren, in opdracht van de GR UNO. Dit wordt na de oprichting formeel geregeld via een opdracht van de GR UNO aan IPO/BIJ12.

Bestuurlijke gevolgen

De provincie is vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van GR UNO met een gedeputeerde. Daarnaast benoemen Gedeputeerde Staten een vast plaatsvervanger. Een onafhankelijke directeur zorgt voor de dagelijkse gang van zaken van de GR en de NDFF.

Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af aan Provinciale Staten over het beheer van de nieuwe GR UNO. De gedeputeerden die zijn aangewezen als (plaatsvervangend) vertegenwoordiger van de provincie in het Algemeen Bestuur, leggen verantwoording af aan PS over de wijze waarop zij deze taak vervullen.

Financiën en dekking

Financiële aspecten

De kosten van de NDFF worden voor 20% gedragen door het Rijk en voor 80% door de provincies. Die verdeling blijft bestaan.

De bijdrage van het Rijk is voor 2025 in totaal € 1 mln. en wordt vanaf 2026 € 1,2 mln. Het Rijk zal vanaf 2027 zijn bijdrage via een decentrale uitkering in het Provinciefonds ter beschikking stellen. Zie daartoe de [brief aan de Tweede Kamer van 11 februari 2025](#) en de [September circulaire provinciefonds 2025](#). Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. De uitkering wordt aan de afzonderlijke provincies uitgekeerd overeenkomstig de IPO-verdeelsleutel. Voor de provincie Zuid-Holland betekent dat, dat zij 9,16% krijgt.

De provincies dragen als deelnemer aan de GR UNO de kosten van de GR UNO, waaronder de kosten van beheer van de NDFF. De kosten worden over de deelnemers verdeeld overeenkomstig de IPO-verdeelsleutel. Voor Zuid-Holland gaat het voor 2027 om een bedrag van (9,16% van € 6 mln. =) € 549.600,00. Daar tegenover staat de decentrale uitkering van het Rijk via het provinciefonds van (9,16% van € 1,2 mln. =) € 109.920,00. De provincie betaalt dus zelf € 439.680,00 (= 7,328%).

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het met de oprichting van de GR UNO niet om *nieuwe* taken gaat, maar om formalisering van bestaande taken. Het betreft dus grotendeels een verplaatsing van de bestaande kosten onder de paraplu van BIJ12, naar de deelnemersbijdrage van de nieuwe GR. Omdat ook deze extra kosten worden gedeeld met het Rijk en met de overige provincies is de omvang van de extra kosten beperkt.

- Financiële risico's

Het risico bestaat dat de kosten van de GR UNO hoger uitvallen dan de nu begrote € 6 mln. In dat geval zal overleg worden gevoerd met het Rijk over het verhogen van de bijdrage van het Rijk.

Een ander risico is dat tijdens een begrotingsjaar een verschil ontstaat tussen de begrote bedragen en de daadwerkelijke uitgaven. Wanneer dit leidt tot een tekort voor de gemeenschappelijke regeling, dan zijn de deelnemers verplicht bij te dragen in de tekorten volgens de reguliere verdeelsleutel. Dat laatste moet via een begrotingswijziging lopen. Provinciale Staten hebben het recht om een zienswijze te geven op een voorgestelde begrotingswijziging. Uiteindelijk stelt het Algemeen Bestuur de begrotingswijziging vast. Van belang hierbij is dat dit niet via de jaarrekening kan worden opgelost. Dat zou een onrechtmatigheid opleveren. Provinciale Staten kunnen namelijk geen zienswijze geven op de jaarrekening en daarmee wordt hun budgetrecht aangetast. Dit wordt nader geregeld in de financiële verordening van de GR UNO.

- Fiscale aspecten

Op dit moment wordt gesproken met de belastingdienst over de fiscale aspecten van het beheer van de NDFF door de GR UNO.

- Staatssteun

Activiteiten op het gebied van natuurbehoud worden door de Europese Commissie niet beschouwd als een economische activiteit. Simpelweg omdat het geld kost en geen geld oplevert. Dat geldt ook voor het verzamelen van informatie over natuur: dat gebeurt door vrijwilligers. De informatie wordt gratis ter beschikking gesteld. De voorlopige conclusie is dat dit geen economische activiteit is en dat daarmee de interstatelijke handel niet wordt benadeeld. Een nadere beoordeling van de activiteiten op het punt van staatssteun vindt nog plaats.

- Risico's

De risico's voor de provincie veranderen niet: de kosten van de GR en de NDFF worden gedeeld met de andere provincies en het Rijk. Zie hierboven onder Financiële risico's.

De GR moet voldoen aan alle geldende Europese en nationale wet- en regelgeving (compliance). Met name de Europese regelgeving op het gebied van data vergt voortdurende aandacht. Hierover rapporteert de GR aan haar deelnemers.

Het risico dat een derde schade lijdt door toedoen van de GR, de directeur of onjuiste gegevens in de NDFF wordt afgedekt met een aansprakelijkheidsverzekering.

De GR beheert de NDFF en heeft te maken met het risico dat niet-openbare gegevens worden gehackt. Dit risico moet met adequate maatregelen worden afgedekt. De GR moet hierover rapporteren aan de deelnemers.

- Beloningsbeleid

Uitgangspunt is dat de beloning van de topfunctionarissen van een verbonden partij (directieleden en toezichthouders) voldoet aan de [Wnt \(artikel 4.35, derde lid, FV2021\)](#). Deze wet heeft als doel om te voorkomen dat met publieke middelen (afkomstig van de belastingbetaler) hoge beloningen worden betaald aan topfunctionarissen van overheden en andere organisaties die overheidstaken uitvoeren, in overwegende mate door de overheid worden gefinancierd en/of waarin de overheid beslissende invloed heeft. De [Wnt](#) stelt daarom een maximum aan wat topfunctionarissen mogen verdienen. Dit maximum wordt jaarlijks vastgesteld. Anderzijds moet een verbonden partij ook in staat zijn om gekwalificeerde en deskundige functionarissen aan te trekken. De GR zorgt voor een evenwichtig beloningsbeleid waarin beide aspecten worden samengebracht.

Juridische aspecten

- Publiek belang

Zodra de AMvB in werking is getreden is sprake van een wettelijke taak voor de GR UNO, waaraan de provincie deelneemt. Een wettelijke taak dient altijd het publiek belang.

- Wettelijke grondslag

Provincies kunnen een gemeenschappelijke regeling oprichten en daarin deelnemen ([artikel 40, Wet gemeenschappelijke regelingen](#)).

De provincies krijgen de taak om de informatie te verzamelen, zie artikel 10.36f van het Omgevingsbesluit. De nog op te richten GR UNO krijgt de wettelijke taak om de natuurgegevens te verzamelen en op te slaan in een voor iedereen toegankelijk register en gratis ter beschikking te stellen, zie het nieuwe artikel 11.74 en 11.75 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De genoemde artikelen zijn opgenomen in Bijlage 3 – AMvB en Nota van Toelichting.

- Keuze rechtsvorm

Het Rijk wil de financiering van de NDFF structureel regelen via het provinciefonds, , via een decentrale uitkering. Daarvoor is nodig dat de NDFF in publieke handen is. Op dit moment is dat niet het geval en wordt de rijksbijdrage via een subsidie ter beschikking gesteld. Dat betekent dat een gemeenschappelijke regeling moet worden opgericht door de provincies. Het Rijk kiest ervoor alleen een bijdrage te geven en niet ook bestuurlijk betrokken te zijn.

Gekozen is voor een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie ([artikel 8, derde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen](#) en [artikel 41, aanhef, Wet gemeenschappelijke regelingen](#)). Dit is een lichte vorm van een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid. De zwaardere vorm is een openbaar lichaam. Het verschil zit in het bestuur: bij een openbaar lichaam bestaat dat uit een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur, bij een bedrijfsvoeringsorganisatie is er alleen een Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur bestaat altijd uit vertegenwoordigers van alle deelnemers. Hiermee wordt de extra belasting voor bestuur en organisatie van de provincies zoveel mogelijk beperkt. Een

bedrijfsvoeringsorganisatie is heel geschikt voor een beleidsarme uitvoeringstaak zoals het beheer van een databank.

- Aanbesteden

De GR UNO moet de opdracht om de NDFF feitelijk te beheren aanbesteden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van [artikel 2.24a, tweede lid, Aanbestedingswet 2012](#) (quasi-inbesteding) om de opdracht te verlenen aan IPO/BIJ12.

Proces

De provincies hebben met het Rijk afspraken gemaakt over het oprichten van de GR UNO, het beheren van de NDFF en de langdurige financiering, zie hiervoor. IPO/BIJ12 heeft de provincies ondersteund bij het opstellen van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij is gebruik gemaakt van interne en externe juridische, financiële en fiscale deskundigheid.

Procedure

De procedure om een gemeenschappelijke regeling op te richten en daarin deel te nemen bestaat uit twee stappen:

1. De colleges van alle provincies sturen het ontwerp van de regeling aan hun Provinciale Staten ([artikel 40, tweede lid, Wet gemeenschappelijke regelingen](#)). Als Provinciale Staten dat willen kunnen zij aangeven wat zij van het voorstel vinden (zienswijze). Daarvoor hebben zij acht weken de tijd ([artikel 40, derde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen](#)).
2. De colleges van alle provincies sturen het definitieve ontwerp van de regeling aan hun Provinciale Staten. Hierin zijn alle zienswijzen verwerkt. De colleges kunnen alleen besluiten tot oprichting en deelneming nadat Provinciale Staten toestemming hebben gegeven ([artikel 40, vierde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen](#)).

Zienswijze

Uit het voorgaande volgt dat het oprichten van de GR UNO geen verandering brengt in de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincies en het Rijk voor het beheren en financieren van de NDFF. Ook brengt dat geen verandering in het aandeel van de provincie Zuid-Holland in de kosten die voor haar rekening komen (die blijft 9,16%). Er kan van worden uitgegaan dat de extra kosten en risico's in verband met de nieuwe gemeenschappelijke regeling beperkt zullen zijn. Wel is het van belang dat goede afspraken met het Rijk worden gemaakt over de praktische uitvoering van de afspraak dat 20% van de kosten voor rekening van het Rijk komen. Dit is samengevat in de Brief Oprichten GR Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving (Bijlage 4). Het advies is om deze Brief vast te stellen en aan het bestuur van IPO/BIJ12 te zenden.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 28 oktober 2025, met het besluitnummer PZH-2025-881115150;

Gelet op Artikel 40, eerste en tweede lid, Wet gemeenschappelijke regelingen;

Besluiten:

- Vast te stellen de Brief waarin Provinciale Staten hun zienswijze geven op het voornemen om een gemeenschappelijke regeling op te richten overeenkomstig de ontwerpregeling voor de gemeenschappelijke regeling Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving (UNO).

Den Haag, 10 december 2025

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Griffier
drs. B.S.M. Sepers

Voorzitter
mr. A.W. Kolff

Bijlagen:

1. Ontwerpregeling GR UNO
2. Artikelsgewijze toelichting GR UNO
3. Ontwerp AMvB en Nota van Toelichting
4. Brief Oprichten Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving

Den Haag, 28 oktober 2025

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

Secretaris
drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Voorzitter
mr. A.W. Kolff