

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

16 december 2025

Eindtermijn

n.v.t.

Onderwerp

Provinciale verantwoordelijkheden rond zelfrealisatie

Advies

1. Vast te stellen de GS-brief aan de stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard;
2. Vast te stellen de GS-brief aan PS ter informatie over deze nieuwe fase en rol provincie;
3. Vast te stellen de publiekssamenvatting bij dit besluit.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies.

Bijlagen

- GS-brief aan PS – Provinciale verantwoordelijkheden rond zelfrealisatie
- GS-brief aan stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard
- Brief van de Stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard aan GS inzake de beslisboom escalatieladder zelfrealisatie
- SG-voorstel – Besluit concretisering escalatieladder
- Beslisboom escalatieladder zelfrealisatie Krimpenerwaard

1 Toelichting voor het College

De provincie werkt aan de realisatie van het NNN in Zuid-Holland. In de Krimpenerwaard is de aanleg van het NNN-gebied belegd bij de stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard. Deze stuurgroep bestaat uit bestuurlijk vertegenwoordigers vanuit gemeente Krimpenerwaard en hoogheemraadschap van Schieland & de Krimpenerwaard. Voor de uitvoering is een programmabureau in het leven geroepen.

De natuurrealisatie in de Krimpenerwaard en de daarmee samenhangende grondverwerving kent een decennialange geschiedenis. Na vele jaren van minnelijke gebiedsprocessen is er in overleg tussen provincie en gemeente besloten dat het bieden van volledige schadeloosstelling (VSS) - en uiteindelijk de mogelijkheid van onteigening - de enige overgebleven strategie was om de inrichtingsopgave van het NNN in de Krimpenerwaard naar een (tijdige) realisatie te leiden.

Onder regie van de stuurgroep Veenweiden Krimpenerwaard heeft de gemeente een bestemmingsplan opgesteld dat VSS faciliteert en een onteigeningsbesluit genomen, gevalideerd door het Koninklijk Besluit (onder de toen geldende Onteigeningswet). In dat proces zijn onder regie van stuurgroep/programmabureau gesprekken gevoerd met de eigenaren van gronden die binnen de natuurbegrenzing lagen om de gronden beschikbaar te krijgen voor natuurrealisatie. Dat kon door verkoop, grondruil of zelfrealisatie. Zelfrealisatie was voor grondeigenaren de enige manier om het eigendom te behouden.

De stuurgroep heeft gebruikmakend van de instrumentenkoffer, opgesteld door Provincie Zuid-Holland, bij het proces voor zelfrealisatie van de nieuwe natuur een regierol ingenomen. Met grondeigenaren zijn afspraken gemaakt over de te realiseren natuur, zijn concrete natuurinrichtingsplannen opgesteld en is de resultaatsverplichting voor elke zelfrealisator vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst en een kwalitatieve verplichting. Op basis hiervan hebben zij subsidie voor de afwaardering van de grondwaarde en inrichting (SKNL-subsidie) verkregen. Deze contractuele afspraken zijn in overeenkomsten tussen zelfrealisator en provincie in SKNL-subsidiebeschikkingen vastgelegd. Op basis van deze afspraken is het onteigeningsspoor ten aanzien van deze eigenaren beëindigd. Gezien de beoogde realisatiedatum van 2027 was namelijk gekozen om het onteigeningsspoor én de gesprekken over zelfrealisatie gelijktijdig te laten lopen. Eind 2026 moet de inrichting onder regie van de stuurgroep gereed zijn waarna overdracht en oplevering volgt in 2027, op grond waarvan de stuurgroep décharge zal vragen aan het college van GS.

De stuurgroep meldt in de bijlage trots te zijn dat het gelukt is om met 25 agrarisch ondernemers en particulieren een uitvoeringsovereenkomst voor zelfrealisatie van nieuwe natuur aan te gaan. Ze constateren echter ook dat de uitvoering van zelfrealisatie taai is, en dat er een kans bestaat dat niet alle zelfrealisatoren (alles) doen wat zij contractueel hebben afgesproken. Dat komt mede doordat de keuze voor zelfrealisatie in eerste instantie gemaakt is om het eigendom te behouden. Als uitvoering van zelfrealisatie (deels) achterwege blijft, kan de stuurgroep niet anders dan daarop ingrijpen, vooral omdat zelfrealisatie een alternatief is voor het aankoop- en onteigenings- en inrichtingstraject en de natuurdoelen wel bereikt moeten worden. Daarom heeft de stuurgroep op 20 maart 2025 een 'escalatieladder' vastgesteld (zie bijlage 4). Dit is een stappenplan om de juridische afspraken een formeel procedureel vervolg te geven. Hierbij is ook een beslisboom uitgewerkt voor de opeenvolgende stappen die gezet moeten worden indien de uitvoering van zelfrealisatie uitblijft

(bijlage 5). De stuurgroep beschouwt deze stappen als noodzakelijk en een cruciale toevoeging aan de instrumentenkoffer die de provincie voor zelfrealisatie heeft opgesteld. In de door de stuurgroep toegezonden brief wordt provincie verzocht rollen en/of taken van de stuurgroep over te nemen/terug te pakken. De provincie neemt, in tegenstelling tot dit verzoek, echter geen nieuwe rol of verantwoordelijkheden op zich, maar bevestigt dat deze verantwoordelijkheden (op grond van contractuele, privaatrechtelijke en publiekrechtelijke verplichtingen) reeds bij provincie lagen en daarnaar zal acteren.

Er worden in het stappenplan 3 fases doorlopen:

1. *Aansporing* door stuurgroep
2. *In gebreke stelling* door provincie
3. *Ontbinden, eigendom verwerven en inrichten*

Fase 1 – Aansporing door stuurgroep

Onderdeel van de verantwoordelijkheid, die uit de gebiedsovereenkomst met de stuurgroep volgt, is dat de stuurgroep haar best doet om de zelfrealisatoren te begeleiden en te stimuleren. Zo heeft de stuurgroep in de zomer van 2025 een aanmoedigingsbrief verzonden aan alle zelfrealisatoren die op dit moment nog niet gereed zijn met de inrichting. In deze brief is bovendien vermeld dat de eindtermijn in zicht komt en zijn zelfrealisatoren aangespoord om de inrichtingswerkzaamheden te gaan uitvoeren en te voldoen aan de subsidieverplichtingen. In het najaar van 2025 volgt een waarschuwingsbrief aan twee zelfrealisatiepartijen die, naar aanleiding van de aanmoedigingsbrief geen (significante) voortgang hebben geboekt. In het voorjaar van 2026 zal de stuurgroep een ‘laatste kans brief’ verzenden aan degenen die in voorjaar 2026 nog niet begonnen zijn met de inrichting. Waar nodig zal de stuurgroep ook een (bestuurlijk) gesprek met de zelfrealisator(en) voeren. Provincie geeft in haar reactiebrief aan bij dit (laatste) gesprek ook bestuurlijk aan te willen sluiten. Het is in onze ogen onwenselijk dat als de provincie in augustus 2026 een zelfrealisator in gebreke stelt, wij nog niet zelf (bestuurlijk) in beeld zijn geweest. Voor de aansporing door de stuurgroep is het essentieel dat zij de hierop volgende fasen (zie de onderstaande paragrafen) kan benoemen als extra impuls voor de zelfrealisator. Tegelijkertijd geldt dat de stappen en termijnen voor de zelfrealisatoren niet uit de lucht vallen. Met de diverse aansporingen wordt getracht de zelfrealisator goed te informeren.

Als een zelfrealisator op 1 augustus 2026 nog steeds niet is begonnen én geen afspraken heeft gemaakt voor tijdige uitvoering en oplevering per eind 2026, dan is de verwachting van de stuurgroep dat die zelfrealisator de gemaakte afspraken niet zal (kunnen) waarmaken.

De verwachting is dat de groep, die aangesproken dient te worden, met het verstrijken van de tijd steeds kleiner wordt. In de hierop volgende fase pakt de provincie haar formele rol op in de aanschrijving van zelfrealisatoren.

Fase 2 – In gebreke stelling door provincie

Op basis van de uitvoeringsovereenkomst en de gevestigde kwalitatieve verplichting kan een zelfrealisator in gebreke worden gesteld bij niet (adequate) nakoming van de verplichting tot inrichting. Alleen de provincie kan als contractueel partner de wederpartij *formeel* aanspreken op het (niet of niet volledig) nakomen van de privaatrechtelijke afspraken in de uitvoeringsovereenkomsten. Vanuit het publiekrechtelijke spoor, de SKNL-subsidie, is het ook de provincie die aan zet is: op basis

van de SKNL-beschikking zal de verleende subsidie worden ingetrokken of verlaagd worden tot uitsluitend de subsidie voor het afwaarderingsdeel (als de kwalitatieve verplichting wel is gevestigd) wanneer niet wordt voldaan aan de vereisten voor de inrichting als natuur. Interventies kunnen aldus zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk en gelijktijdig plaatsvinden.

De stuurgroep vraagt de provincie om die (enkele) betreffende zelfrealisatoren op 15 augustus 2026 formeel in gebreke te stellen, met een hersteltermijn tot 31-12-2026. Daarna is inzet van de verstrekte subsidie voor de inrichting wettelijk niet meer mogelijk en dient de uitvoering van de inrichting als natuur op eigen kosten van de zelfrealisator plaats te vinden. Privaatrechtelijk kan de provincie tot de einddatum de overeenkomst niet beëindigen, maar alleen nakoming vorderen van de overeenkomst.

Fase 3 – Ontbinden, onteigenen en inrichten

Na het verstrijken van de hersteltermijn is de zelfrealisator in verzuim, het is dan niet meer mogelijk om tijdig na te komen, waardoor herstel, door volledige nakoming onmogelijk is. Op dat moment moet een momentopname worden gemaakt van welke delen van de inrichting voltooid zijn. Binnen het SKNL-kader kan een zelfrealisator, ondanks dat de formele termijn verstreken is, de inrichting voltooien tot 1 juli van 2027. Als de inrichting voor die datum voltooid is, dan kan hij voor alle inrichtingswerkzaamheden die voltooid zijn voor 31 december 2026 inrichtingssubsidie krijgen, alle werkzaamheden die daarna plaatsvonden komen geheel voor eigen rekening. Eventueel te veel ontvangen subsidie moet worden terugbetaald.

Is op 1 juli 2027 de inrichting nog altijd niet voltooid, dan is er geen mogelijkheid meer van herstel. Op dat moment kan de provincie de overeenkomst ontbinden, tenzij de aard van de tekortkoming zo beperkt is dat zij de ontbinding niet rechtvaardigt. Op grond van het subsidiekader dient de zelfrealisator in dat geval alle ontvangen subsidie terug te geven.

Indien een overeenkomst ontbonden wordt, betekent dit dat de verplichting tot natuurrealisatie terug bij de provincie komt te liggen. Dit kan dan alleen door het overgaan tot grondverwerving via aankoop, ruil of onteigening. Dat is een besluit dat op dat moment per individuele casus bij Provinciale Staten ligt. Deze benodigde stappen passen binnen de handelwijze NNN en zijn in lijn met de eerdere besluitvorming door GS en PS. Zelfrealisatie is een alternatief voor aankoop of (als ultimum remedium) onteigening met daarna inrichting door de provincie.

Omdat de gevraagde handelwijze na fase 1 juridische stappen bevat, kan de stuurgroep (geen rechtspersoon) hierin geen rol nemen. Daarom verzoekt de stuurgroep aan de provincie om hier als contractpartner vanaf medio augustus 2026 zelf actief in te handelen. Dit gaat dan naar verwachting hooguit om (een) enkel(e), uitzonderlijk(e) geval(len).

Het is vooral belangrijk om met de toe te sturen GS-brief de stuurgroep het signaal te geven dat provincie zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheden en zal handelen conform de handelwijze die wet en overeenkomst verlangt (aanschrijven, in gebreke stellen, ontbinden en terugvorderen). PS gaan uiteindelijk over het *eventuele* onteigeningsbesluit, per individuele casus, mócht daar te zijner tijd sprake van zijn.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW : € 0,00

Programma : Ambitie 5 - Versterken natuur in Zuid-Holland

Met dit besluit neemt provincie geen nieuwe financiële verantwoordelijkheden op zich die niet al bij provincie lagen. Wél brengt dit mogelijk financiële gevolgen met zich mee die nog geen onderdeel van de ramingen zijn. (zie hieronder)

Financiële risico's:

Voor onteigening dient een juridische procedure te worden gevolgd waar kosten mee gemoeid zijn. Deze kosten zijn momenteel niet begroot, noch geraamd voor NNN Realisatie. Naast de extra doorlooptijd met personele inzet vraagt dit ook aanvullende juridische inzet. Vanwege de doorlooptijd is onduidelijk op welke datum de te realiseren natuurdoelen op die locaties bereikt worden.

Ook zijn de middelen ten behoeve van een eventuele onteigening (op basis van volledige schadeloosstelling) op dit moment niet geraamd binnen de huidige geactualiseerde business case 2025. De omvang van de financiële risico's is zeer sterk afhankelijk van het aantal casussen waar dit uiteindelijk zal spelen. Momenteel zijn er 1 tot 3 risicogeveallen, waarvan het financieel risico vooralsnog beperkt lijkt. De stuurgroep streeft er nog steeds naar dat alle zelfrealisatoren de contractuele afspraken na zullen komen. Als onderdeel van de eindafrekening en overdracht in de loop van 2026, volgt een financiële meerjarenraming door de stuurgroep waarin deze risico's worden meegenomen.

Binnen de financiële kaders van programma Krimpenerwaard lijkt de ruimte aanwezig om deze risico's te beheersen. Als tot ontbinding moet worden overgegaan zal het NNN in de Krimpenerwaard niet geheel in 2027 afgerond kunnen worden.

Bestuurlijk

Mocht het in het proces van de stuurgroep nodig zijn om een (laatste) bestuurlijk interventiegesprek met een zelfrealisator te voeren, wordt zij verzocht hier samen met provincie bestuurlijke invulling aan te geven.

Een eventueel besluit over onteigeningscasussen is pas aan de orde nadat GS de overeenkomst(en) heeft ontbonden en de verstrekte subsidies heeft ingetrokken (of lager vastgesteld indien de afwaardering wel heeft plaatsgevonden middels een kwalitatieve verplichting). De risico's van het niet nemen van deze besluiten:

- Niet behalen natuurdoelen (NNN) op de gronden van de betreffende zelfrealisator(en);
- Onrechtmatig handelen door het niet op juiste wijze toepassen van de subsidieregels;
- Niet nakomen van bestuurlijke afspraken omtrent NNN realisatie.

Juridisch kader

Zie ook onder '*bestuurlijk*'.

Provincie neemt met deze reactie aan de stuurgroep geen nieuwe verantwoordelijkheden op zich, maar bevestigt dat deze verantwoordelijkheden reeds op grond van contractuele en publiekrechtelijke verplichtingen bij provincie liggen en daarnaar zal acteren.

Mogelijk volgen er gerechtelijke procedures als gevolg van het ontbinden van de uitvoeringsovereenkomst. Het niet terugvorderen van eventueel bevoorschotte subsidiegelden, terwijl activiteiten niet zijn uitgevoerd, is in strijd met de staatssteunregels.

2 Voorafgaande besluitvorming

- Vaststelling gebiedsovereenkomst Krimpenerwaard met bijbehorende addenda
- Onteigeningsbesluit KB Krimpenerwaard

3 Proces

Na vaststelling van gevraagd besluit zullen de GS-brieven aan de stuurgroep en PS verzonden worden.

4 Participatie en rolneming

Nvt. Dit zijn stappen die volgen uit eerder genomen besluiten en overeenkomsten.

5 Communicatiestrategie

Nvt