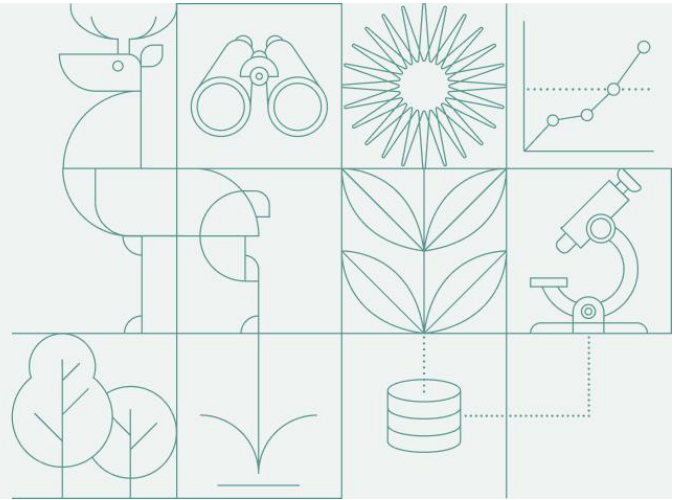
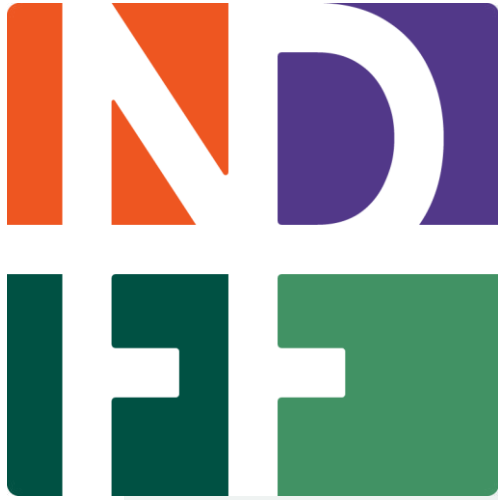




Reactie op zienswijzen van alle
provinciale staten

Inzake de
Gemeenschappelijke Regeling
Uitvoeringstaken Natuur en
Omgeving

Datum: 6 juli 2026

Versie: 1.1

Status: Definitief

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Ontvangen reacties	6
2.1 Gevolgde procedure	6
2.2 Ontvangen Zienswijzen	6
2.3 Samenvatting	8
3. Reactie op zienswijzen	9
3.1 Artikel 3 – Algemene taak	9
3.2 Artikel 6 – Samenstelling	9
3.3 Artikel 13 – Begroting	9
3.4 Artikel 17 – Uittreding	10
3.5 Informatieverschaffing	11
3.6 Evaluatie	12
3.7 Gevolgen zienswijzen voor de Regeling	12
Bijlage verdeelsleutel provincies	13

Samenvatting

In de periode oktober 2025 – februari 2026 zijn alle provinciale staten gevraagd naar hun zienswijze over de oprichting van de gemeenschappelijke regeling UNO (Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving). Hieruit is gebleken dat 9 van de 12 provinciale staten geen zienswijze hebben ingediend en 3 provinciale staten wel.

De overall conclusie die kan worden getrokken is dat er een breed gedragen **‘geen bezwaar’** is voor de oprichting van een gemeenschappelijke regeling voor het beheer van een natuurregister (de NDFF, Nationale Databank Flora en Fauna). Wel zijn er aanvullende vragen gesteld over eventuele taakuitbreiding van de gemeenschappelijke regeling, de exit-procedure, de informatievervalschafting en de financiën.

De gestelde vragen over mogelijke toekomstige taakuitbreiding hebben geleid tot een kleine aanpassing van de ontwerpregeling. In de regeling is nu meegenomen dat pas sprake kan zijn van taakuitbreiding eerst nadat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een ‘beoordelingskader’ voor taakuitbreiding ter zienswijze heeft voorgelegd aan alle provincies.

De gestelde vragen over de exit-procedure leiden niet tot aanpassing van de ontwerpregeling. Benadrukt wordt dat eventueel uittreden van één van de provincies complex en ingewikkeld is, omdat juist deze gemeenschappelijke regeling wordt getroffen om een wettelijke taak bij de 12 provincies gezamenlijk neer te leggen. De vergelijking met de vereniging IPO gaat op in de zin dat ook het beëindigen van dat lidmaatschap door één provincie ingewikkeld is en zich moeilijk laat verenigen met de doelstelling. Immers: ‘samen sterk’, dus solidair en in gezamenlijkheid.

De gestelde vragen over de kostensystematiek is voor ons aanleiding geweest om toch in de regeling een extra regel op te nemen dat de verdeling van de kosten tussen de deelnemers plaatsvindt op basis van de mengverdeelsleutel zoals die ook door de vereniging IPO wordt gehanteerd. De gestelde vragen over informatievervalschafting hebben geen doorwerking op de ontwerpregeling.

De thans voorliggende regeling kan derhalve ter toestemming tot oprichting worden voorgelegd aan alle deelnemers.

In onderstaande tabel zijn de voorgestelde aanpassingen opgenomen:

Provincie	Zienswijze	Onderwerp	Verwijzing toelichting	Gevolgen voor GR
Limburg	A	Samenstelling bestuur	3.2	Art. 6.2 gewijzigd (deel verwijderd)
	B	Begroting – kostenverdeling	3.3	Art. 13.8 toegevoegd aan regeling
	C	Algemene taak	3.1	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	D	Uittreding	3.4	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	E	Uittreding	3.4	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	F	Algemene taak	3.1	Geen wijzigingen GR tot gevolg
Utrecht	G	Uittreding	3.4	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	H	Algemene taak	3.1	Geen wijzigingen GR tot gevolg
Zeeland	I	Informatieverschaffing	3.5	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	J	Begroting	3.3	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	K	Informatieverschaffing	3.5	Geen wijzigingen GR tot gevolg



1. Inleiding

Voor u ligt de reactie van de ontvangen zienswijzen op het voornemen om een gemeenschappelijke regeling te treffen met alle provincies voor het beheer van het Natuurregister zoals beschreven in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Hoofdstuk twee bevat de ontvangen zienswijzen. Hoofdstuk drie bevat de reactie.

In de periode oktober 2025 tot en met februari 2026 is de mogelijke oprichting van de gemeenschappelijke regeling in alle twaalf Provinciale Staten behandeld conform de geldende procedurevoorschriften zoals opgenomen in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Gelijktijdig is een wetswijziging op de Omgevingswet via een AMvB voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Op dit moment ligt de AMvB ter advies voor bij de Raad van State.

Zoals eerder aangegeven zal de beoogde wetswijziging, waarmee het Natuurregister (lees: Nationale Databank Flora en Fauna, afgekort NDFF) een wettelijke status krijgt, niet eerder van kracht worden nadat de gemeenschappelijke regeling UNO (Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving) is opgericht. Die oprichting kan pas plaatsvinden nadat alle deelnemers (provincies) hebben ingestemd met de oprichting.

De Provinciale Staten dienen toestemming te verlenen aan Gedeputeerde Staten om deel te nemen in de gemeenschappelijke regeling. Dit document heeft tot doel om de Provinciale Staten voldoende comfort te bieden om die toestemming te verlenen.



2. Ontvangen reacties

2.1 Gevolgde procedure

In de periode oktober 2025 tot en met februari 2026 zijn alle 12 Provinciale Staten gevraagd naar hun zienswijze op het voornemen om samen met alle provincies een gemeenschappelijke regeling te treffen voor het beheer van het Natuurregister conform de voorstellen zoals die thans in een concept Algemene Maatregel van Bestuur voor de Omgevingswet zijn opgenomen.

Van de 12 Provinciale Staten hebben er 9 geen gebruik gemaakt van de Zienswijze.

Drie provincies hebben een zienswijze ingediend. Hun zienswijzen zijn in de volgende paragraaf opgenomen. Eén provincie heeft aandachtspunten ingediend.

2.2 Ontvangen Zienswijzen

Deze paragraaf bevat de ontvangen zienswijzen.

Provincie Limburg

- a) artikel 6, tweede lid, van de ontwerpregeling. Op grond van dit artikel kan een lid van het bestuur ten alle tijden worden ontslagen door het college dat hem heeft aangewezen, indien dit lid niet langer het vertrouwen van het college geniet. Voorgesteld wordt om deze laatste bijzin weg te halen. Het wijzigen van een bestuurslid kan immers ook in andere redenen zijn gelegen dan in het verlies van vertrouwen, bijvoorbeeld bij wijziging van de portefeuilleverdeling;
- b) in de regeling is de kosten systematiek van de gemeenschappelijke regeling niet opgenomen. Dit is weliswaar geen verplicht onderdeel, maar het is wenselijk om dit op te nemen zodat de wijze van bekostiging transparant en voorzienbaar is;
- c) in de ontwerpregeling op te nemen dat bij uitbreiding van het takenpakket van UNO een vooraf door de deelnemende provincies vast te stellen beoordelingskader geldt, en dat helderheid bestaat over kosten, open-data en uittredingsvoorwaarden;
- d) aandringen op een uittreedsom conform werkelijke kosten/schade, zoals bij veel andere GR'n wordt toegepast. Dit met een maximum van de 200% zoals nu in de GR opgenomen.
- e) Artikel 17 van de Ontwerpregeling GR UNO is niet volledig omdat de kosten van de taak van de gemeenschappelijke regeling niet wijzigt, leidt het uittreden altijd tot meerkosten voor de overgebleven deelnemers. Daarmee zou het lucratief kunnen zijn voor een of meerdere van de deelnemers om uit te treden.



Reactie Zienswijzen Ontwerpregeling GR UNO

- f) Artikel 3 lid 5 van de Ontwerpregeling GR UNO is niet volledig omdat de rol van PS zowel in artikel 3 en 4 niet geborgd is. Nu kunnen de Provincies taken toevoegen aan deze gemeenschappelijke regeling, zonder vooraf PS in de gelegenheid te stellen tot het indienen van zienswijzen. Uit de beantwoording blijkt dat PS dit alleen kan bij de ontwerpbegroting van de gemeenschappelijke regeling. De taak is dan al toegevoegd.

Provincie Utrecht

- g) In de ontwerp-GR UNO is vastgelegd hoe toetreding tot en uittreding uit de GR plaatsvindt. De provincie Utrecht zou graag meer duidelijkheid willen over de gevolgen voor de provincie van een eventuele uittreding uit de GR, met name voor de toegang tot de NDFF, het beheer en het gebruik van natuurgegevens.
- h) De provincie Utrecht zou graag willen zien dat er zo snel mogelijk na de oprichting van de GR UNO onderzoek wordt gedaan naar meerdere uitvoeringstaken die bij deze GR ondergebracht kunnen worden. Waarmee deze GR voor meer dan alleen het beheer van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) is.

Provincie Zeeland

- i) Wij vinden het van belang dat de deelnemers aan deze regeling jaarlijks door de GR UNO worden geïnformeerd over door de databank gesignaleerde bijzonderheden in hun datacollectie. Hierbij valt te denken aan zorgwekkende situaties zoals het dreigen uit te sterven van dier- of plantensoorten.
- j) De meerjarenbegroting van de GR UNO dient niet te stijgen boven het bedrag van € 6 miljoen met inachtneming van de noodzakelijke indexering voor cao-ontwikkeling of prijsstijgingen. De personeelskosten inclusief externe inhuur van de GR dienen – met inachtneming van het vorige – gelijk te blijven.
- Provinciale staten achten een efficiencyslag mogelijk en wenselijk, wanneer de externe inhuur van personeel wordt afgebouwd. Eventuele uitbreiding van formatie boven het huidige niveau van personeelskosten inclusief externe inhuur dient te worden voorgelegd aan de provinciale staten van de deelnemers.

De databank bevat informatie aan meldingen en vindplaatsen van onder andere bedreigde en beschermde flora en fauna. De meldingen dienen goed gevalideerd te worden alvorens opgenomen te worden in de flora- en faunadatabank, om mogelijk misbruik te voorkomen.

Daarnaast heeft de Provincie Zuid-Holland een aantal aandachtspunten ingebracht. Deze hebben betrekking op:

- De kosten;
- Duurzame bijdrage vanuit het Rijk;
- Evaluatie van de NDFF.

Deze punten zijn meegenomen in de in Hoofdstuk 3 opgenomen reacties, voor zover van toepassing.



2.3 Samenvatting

Een aantal zienswijzen hebben betrekken op de ontwerpregeling. In hoofdstuk drie worden deze punten artikelsgewijs voorzien van een reactie.

Daarnaast bevatten enkele zienswijzen inhoudelijke wensen met betrekking tot de toekomstige informatieverschaffing door de gemeenschappelijke regeling aan haar deelnemers alsook een signaal over financiën en de meerjarenbegroting van de gemeenschappelijke regeling. In hoofdstuk drie zullen ook deze punten worden voorzien van een reactie.

3. Reactie op zienswijzen

3.1 Artikel 3 – Algemene taak

Uit de zienswijzen is de wens naar voren gekomen om eventuele taakuitbreiding van de gemeenschappelijke regeling te ondersteunen met c.q. vooraf te laten gaan door een beoordelingskader, en dat aan alle Provinciale Staten apart worden gevraagd naar hun zienswijze mocht eventuele taakuitbreiding aan de orde zijn.

Een andere zienswijze doet het verzoek om na de oprichting van de gemeenschappelijke regeling een onderzoek te starten naar het neerleggen van meerdere uitvoeringstaken bij de gemeenschappelijke regeling.

Op basis van deze wensen is de gemeenschappelijke regeling nog een keer aandachtig bestudeerd. De conclusie daaruit is dat:

- a) er mogelijkheden zijn voor eventuele taakuitbreiding binnen de algemene taak; echter
- b) over deze taakuitbreiding dient door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling consensus bereikt te worden met minimaal drievierde meerderheid van het bestuur (lees: 9 van de 12 provincies),
- c) iedere taakuitbreiding leidt tot aanvullende kosten die via de begroting van de gemeenschappelijke regeling als zienswijze wordt voorgelegd aan Provinciale Staten;
- d) een eventuele taakuitbreiding buiten de algemene taak, heeft een wijziging van de gemeenschappelijke regeling tot gevolg en daarvoor geldt een zienswijzeprocedure.

Aan de ‘voorkant’ zijn er meer dan afdoende checks-and-balances ingebouwd om het democratische proces te faciliteren. Dit laat onverlet de wensen om na oprichting van UNO een onderzoek te (laten) doen naar mogelijke taakuitbreiding van UNO en daarvoor een beoordelingskader te ontwikkelen. Dat zal aan het alsdan ingestelde bestuur UNO kenbaar worden gemaakt.

3.2 Artikel 6 – Samenstelling

Wij kunnen ons vinden in het voorstel om de bijzin “indien dit lid niet langer het vertrouwen van het college geniet” te verwijderen uit art 6, lid 2. Terecht is opgemerkt dat er vele andere beweegredenen kunnen zijn om een bestuurslid te ontslaan. In de bijgewerkte regeling is de gevraagde aanpassing doorgevoerd.

3.3 Artikel 13 – Begroting

Een van de reacties gaat over de kostenverdeling (systematiek) van de begroting. Wij begrijpen de wens om in de regeling de verdeling van de kosten over de deelnemers op te nemen. Hiertoe zullen wij artikel 13 uitbreiden met een lid waarin staat opgenomen dat de deelnemers (lees: provincies) bij de kostenverdeling gebruik zullen maken van de verdeelsleutel zoals die ook bij de vereniging IPO wordt toegepast. Dit wordt geëffectueerd door de verdeelsleutel onder te brengen in een bijdrage verordening.



Een andere reactie gaat over een 'plafond' voor de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Hierover het volgende. Tot nu toe weet de NDFF-Beheerder de kosten voor de exploitatie beperkt te houden tot € 6 miljoen op jaarbasis (prijspeil 2025). Mits de omvang van het beheerwerk niet toeneemt, dan lijkt de huidige omvang van de begroting toekomstbestendig. Echter de inmiddels gemaakte omslag naar Open Data kan tot gevolg hebben dat veel meer mensen gebruik gaan maken van de data. Dat zou een kostenverhogend effect kunnen hebben die zich lastig laat voorspellen.

Daarnaast is tijdens het transitie proces van de NDFF de wens geuit dat ook gemeenten en waterschappen op termijn hun natuurdata verplicht dienen aan te leveren. Dit heeft voor de gebruikers van de databank – waaronder provincies - een grote toegevoegde waarde. Het brengt mogelijk wel extra kosten met zich mee voor de NDFF-Beheerder. De bedoeling is dat gemeenten en waterschappen een financiële bijdrage gaan leveren aan de gemeenschappelijke regeling, zonder dat ze deelnemer worden van de gemeenschappelijke regeling.

Verder is in algemene zin aangegeven dat het wenselijk is om de kosten nauwlettend in de gaten te houden en het gesprek over de kostenverdeling met het ministerie van LNV te voeren. Deze wens landt niet in de regeling als zodanig, maar maakt wel onderdeel uit van het proces waarin de NDFF straks ook verplichtend gaat worden voor mede-overheden.

Verder wordt door organisaties die natuurdata inwinnen onderzoek gedaan naar innovatieve manieren om waarnemingen te doen (beeldherkenning, geluid, etc.). Die vereisen een andere manier van validatie waarop de NDFF-Beheerder zich moet voorbereiden.

Kortom, er **liggen de nodige uitdagingen van toegevoegde waarde voor ons, waardoor het niet opportuun is om aan de voorkant afspraken te maken over een 'begrotingsplafond'.**

Dit laat onverlet dat de NDFF-Beheerder haar taken zo kosteneffectief als mogelijk uitvoert en zal blijven uitvoeren. Trouwens, jaarlijks zal de begroting van de gemeenschappelijke regeling jaarlijks ter zienswijze worden aangeboden aan provinciale staten, evenals eventuele begrotingswijzigingen.

Het verzoek om eventuele personele uitbreiding van het NDFF-Beheer team voor te leggen aan alle deelnemers, wordt als onwerkbaar geacht. Zolang UNO het feitelijk beheer toevertrouwt aan de uitvoerder, is dat aan de uitvoerder zelf.

3.4 Artikel 17 – Uittreding

Het verzoek is om bij de uittreedregeling de uittreedsom te baseren op daadwerkelijke kosten. Bovendien wordt gevraagd om meer tekst en uitleg over de consequenties van eventuele uittreding. Hierbij het antwoord op beide, beginnend met het laatste.

De Wet gemeenschappelijke regeling schrijft voor dat er een uittreedregeling is. De uittreedregeling zoals opgenomen in de GR biedt elke deelnemer de mogelijkheid uit te treden, maar levert in de praktijk de nodige 'voetangels en klemmen' op. Er is namelijk sprake van een bijzondere situatie. Het Rijk ziet de beheertaak van de NDFF in het verlengde van natuur en dus behorend bij de provincies. Echter de aard van de beheertaak vereist dat de provincies er een gezamenlijke verantwoordelijkheid in hebben en het praktisch een ongewenste situatie oplevert wanneer één van de provincies zou willen uittreden. Een aantal bezwaren worden hieronder benoemd.



Gezamenlijkheid en solidariteit spelen een belangrijke rol. Bij eventuele uittreding komen die uitgangspunten onder druk. Stel dat een provincie zou willen uittreden, dan heeft dat direct consequenties voor de andere provincies die niet uittreden. Immers, de lasten worden dan door 11 deelnemers gedeeld in plaats van 12. En waarom zou de uittredende provincie wel gebruik moeten kunnen blijven maken van alle diensten die de databank aan de provincies biedt, net zoals andere afnemers daarvan genieten. Bovendien zal er overleg nodig zijn op rijksniveau om te onderzoeken of 11 provincies gezamenlijk wel deze beheertaak zouden mogen uitvoeren, omdat die is toebedacht aan een gemeenschappelijke regeling van 12 provincies.

Beantwoording van bovenstaande vragen is pas opportuun als een provincie het verzoek tot uittreding doet. Hierop vooruitlopend doet geen recht aan de complexiteit van het vraagstuk.

Dit voorgaande heeft geleid tot de bestaande tekst in artikel 17 en wij zien ‘vereenvoudiging’ – hoe begrijpelijk de geuite wens ook is – niet als realistisch en haalbaar. Ergo, de tekst van artikel 17 laten wij ongemoeid.

Voorts is ook het verzoek gedaan om de uittreedsom te baseren op werkelijke gemaakte kosten. Hiervoor is niet gekozen. Het gaat namelijk om een gezamenlijke taak – het beheer van een natuurregister – dat zich lastig laat ontleden naar werkzaamheden per provincie en werkelijke kosten lastig toe te wijzen zijn aan een specifieke deelnemer. En in het verlengde hiervan blijft een uitgetreden provincie wel genieten van de baten, en om die baten om te zetten naar kosten om daarmee de blijvende deelnemers te compenseren is lastig.

Mogelijke uittreding van een van de deelnemers, zoals hiervoor betoogd, is al complex genoeg. Om die complexe discussie extra te bezwaren met een nauwelijks uit te rekenen uittreedsom, maakt de discussie alleen maar meer ingewikkeld. Daarom is gekozen voor de berekening van een uittreedsom zoals in artikel 16 van de regeling beschreven. Die som laat zich eenvoudig bepalen: bij een begrotingsomvang en meerjarenbegroting van € 6 miljoen per jaar, bedraagt (als voorbeeld) de uittreedsom voor de provincie Limburg 8,25% van € 6 miljoen x 2 jaar = € 990.000.

3.5 Informatieverschaffing

De wens is geuit om de GR jaarlijks inhoudelijke informatie te verschaffen over de in het register opgeslagen natuurdata. De NDFF-Beheerder heeft reeds in haar dienstverleningspakket een jaarlijkse evaluatie met de ontwikkelingen over het register en de daarin opgenomen natuurdata.

Aandachtspunt hierbij is wel dat de NDFF-Beheerder geen interpretatie kan en/of wil doen over de staat van de natuur of over toe- en/of afname van bedreigde soorten; simpelweg omdat daar aanvullende data/informatie/kennis voor nodig is. Een voorbeeld zijn de trendanalyses die gedaan worden op basis van waarnemingen. De feitelijke data landen in de NDFF, maar er is veel aanvullende informatie en kennis nodig om tot die trends te komen. Kortom, aan die wens zal de NDFF-Beheerder, en dus de gemeenschappelijke regeling, geen invulling kunnen geven.

Verder is verzocht om een kwalitatief hoogwaardig validatieproces, zodat de databank alleen maar betrouwbare gegevens bevat. Laat dit nu vanaf de start van de NDFF één van de kernwaarden zijn waarom het register zo geroemd wordt. Met andere woorden: betrouwbare natuurdata staat hoog in het vaandel van de NDFF. En dat blijft.

3.6 Evaluatie

In het verlengde van de behandeling van de ontwerpregeling bij alle Provinciale Staten is er meerdere malen op aangedrongen om met een zekere regelmaat het functioneren van de NDFF te evalueren. In de regeling is opgenomen dat dit eens in de vier jaar dient te gebeuren.

Vanuit diverse kanten is de wens geuit om extra evaluatie momenten in te lassen indien de ontwikkelingen rondom het register daartoe vragen. Denk aan de wens om op termijn een aanvullende AMvB van kracht te laten worden waarin ook gemeenten en waterschappen verplicht worden om natuurdata aan te leveren. Juist bij een dergelijke ontwikkeling zou ook opnieuw gekeken moeten worden naar de verdeling van de kosten, waarbij dan ook gemeenten en waterschappen hun aandeel pakken.

Dit punt zal worden ingebracht bij het als dan ingestelde bestuur van de regeling.

3.7 Gevolgen zienswijzen voor de Regeling

Provincie	Zienswijze	Onderwerp	Verwijzing toelichting	Gevolgen voor GR
Limburg	A	Samenstelling bestuur	3.2	Art. 6.2 gewijzigd (deel verwijderd)
	B	Begroting – kostenverdeling	3.3	Art. 13.8 toegevoegd aan regeling
	C	Algemene taak	3.1	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	D	Uittreding	3.4	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	E	Uittreding	3.4	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	F	Algemene taak	3.1	Geen wijzigingen GR tot gevolg
Utrecht	G	Uittreding	3.4	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	H	Algemene taak	3.1	Geen wijzigingen GR tot gevolg
Zeeland	I	Informatieverschaffing	3.5	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	J	Begroting	3.3	Geen wijzigingen GR tot gevolg
	K	Informatieverschaffing	3.5	Geen wijzigingen GR tot gevolg

Bijlage verdeelsleutel provincies

Groningen	6,8 %
Fryslân	9,49 %
Drenthe	8,12 %
Overijssel	9,43 %
Gelderland	10,67 %
Utrecht	7,78 %
Noord-Holland	8,17 %
Zuid-Holland	9,16 %
Zeeland	5,96 %
Noord-Brabant	10,89 %
Limburg	8,25 %
Flevoland	5,3 %