

Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van

A.H.K. van Viegen (PvdD), L.J.M.W. Neijenhuis (D66), T.W.M. Beeloo (VOLT)
en F.J. Hoogendam (SP)
(d.d. 26 januari 2024)

Nummer
4050

Onderwerp
Voortgang natuurrealisatie¹

Aan de leden van Provinciale Staten

Toelichting vragensteller

De vragen leiden tot een wat uitgebreidere toelichting om de tijdlijn en ontwikkeling van het gevoerde natuurbeleid te verduidelijken en meer inzicht te geven in de gestelde vragen.

In 2011 saneerde kabinet Rutte1 het natuurbeleid en vormde de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) om tot Nationaal Natuurnetwerk (NNN). Het beoogde oppervlak natuur werd verlaagd, de ecologische verbindingen werden grotendeels geschrapt, het budget werd gehalveerd en de uitvoering werd versnipperd. Het natuurbeleid werd gedecentraliseerd naar de provincies. Het Rijk, en provincies legden de afspraken over de realisatie van het natuurbeleid vast in het Natuurpact. Na de decentralisatie werd door de provincies een nieuwe gezamenlijke organisatie opgericht die in samenspraak met het IPO en het ministerie van LNV een jaarlijkse voortgangsrapportage over het gesloten natuurpact verzorgt. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) constateerde onlangs dat het Rijk toch extra moet inzetten op het landelijke stikstofbeleid, maar de eerste natuurdoelanalyses van de ecologische autoriteit laten juist zien dat de inzet van de provincies (ver) achterblijft wat nodig is.² Eén van de punten die uit de beleidsdoorlichting en de onafhankelijke evaluatie prominent naar voren kwam was dat de onduidelijkheid over beleidsverantwoordelijkheid en regie de voortgang in de weg zit.³

Uit de voortgangsrapportages, inclusief de laatste, blijkt dat de realisatie al jaren zowel kwantitatief als kwalitatief, ver achter blijft bij wat afgesproken is – en wat afgesproken is, blijft ver achter bij wat nodig is.⁴

Het uitgekilde natuurbeleid en de achterblijvende realisatie zorgen ervoor dat Nederland de afgesproken biodiversiteitsdoelen niet haalt. En zolang Nederland die doelen niet haalt en een deel van de natuur blijft verslechteren, blijven ook de problemen voor boeren en bouwers bestaan. In dat natuurnetwerk is dan ruimte voor reservaten, agrarisch beheer, buffergebieden en robuuste verbindingzones. Die laatste twee werden in het natuurpact geschrapt en het uitbreiden van het netwerk verloopt zeer langzaam. Goede ecologische verbindingen ontbreken veelal. Daardoor is er geen sprake van een robuust en samenhangend netwerk, maar resteert een handvol kleine gebiedjes, geïsoleerd in het landschap. Die versnipperde

¹ <https://www.naturetoday.com/intl/nl/nature-reports/message/?msg=31787>

² <https://www.ecologischeautoriteit.nl/adviezen?it=fp&status=afgerond>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/11/28/kamerbrief-over-reactie-op-beleidsdoorlichting-lnv-begrotingsartikel-12-natuur-en-biodiversiteit-2015-2019>

⁴ <https://www.bij12.nl/onderwerp/natuurinformatie/voortgangsrapportage-natuur/>

natuurgebieden zijn kwetsbaar, waardoor niet alleen de kwantitatieve, maar juist ook de kwalitatieve doelstellingen niet worden gehaald.

Van de 80.000 hectare in Nederland in te richten nieuwe natuur was eind 2022 60 procent gerealiseerd. De landelijke voortgangsrapportage constateert dat het jaarlijkse tempo waarmee het natuurnetwerk wordt uitgebreid te laag is om de gemaakte afspraken waar te maken. Dat betekent dat na eerder uitstel van realisatie van het netwerk in 2018 naar 2027 ook die nieuwe laatste deadline niet gehaald zal worden. Naast nieuwe natuur is er ook 1000 hectare agrarisch natuurbeheer gerealiseerd. De totalen komen hiermee op een kleine 704 duizend hectare natuur en 104 duizend hectare agrarisch beheer. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft berekend dat er voor het realiseren van de biodiversiteitsdoelen ten minste 150.000 hectare extra natuur nodig is en er volgens schattingen ook nog zo'n 600.000 hectare agrarische natuurbeheer nodig is. Als niet wordt gedaan wat nodig is, faalt het beleid.

De slechte natuurkwaliteit in Nederland is voor een belangrijk deel het gevolg van een minimale inzet van het natuurbeleid. Daarbij worden bovendien de effecten van beleid en herstelmaatregelen vaak te positief ingeschat. Achteraf blijkt dan dat ze toch niet goed werken en zeker niet zolang de milieudruk niet vermindert. Bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden is zo min mogelijk begrensd, terwijl het belang van landbouwgronden voor natuurkwaliteit stelselmatig te hoog werd ingeschat. Juist daar is er sprake van integrale achteruitgang: akkervogels, graslandpaddenstoelen, weidevogels, graslandvlinders, akkerkruiden en kleine marterachtigen gaan allemaal schrikwekkend achteruit. Terwijl er miljarden aan subsidie voor worden ingezet.

Wetenschappelijke evaluaties van het Agrarisch Natuurbeheer⁵, maar ook berekeningen van de Algemene Rekenkamer⁶ laten zien dat die subsidies niet de beoogde effecten hebben. Het Ministerie van Financiën berekende onlangs dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van alle middelen op de LNV begroting. Dat is zeer zorgwekkend.

Het werkelijke beeld van de verbetering van de natuurkwaliteit is al met al zeer zorgwekkend. Ongeveer driekwart van de soorten van de habitatrichtlijn en maar liefst 90 procent van de habitattypen bevindt zich in ongunstige staat van instandhouding. Uit de rapportage blijkt ook dat de categorie 'zeer ongunstig' is gegroeid van 46 procent naar 54 procent. Dat is in strijd is met het verslechtingsverbod uit de Habitatrichtlijn, die sinds 1992 van kracht is, en reden om per direct maatregelen te nemen om die verslechtering te stoppen.

Naar aanleiding van deze toelichting legt de Partij voor de Dieren de volgende vragen aan u voor.

- 1. Kan op hoofdlijnen worden aangegeven wat de resultaten voor Zuid-Holland zijn van het door de provincie gevoerde natuurbeleid sinds het Natuurpact? In hoeverre worden de resultaten van het gevoerde beleid gemonitord door de provincie en op welke aspecten worden deze beoordeeld?*

Antwoord

Voor de realisatie van het NNN conform de Natuurpactafspraken zijn er afgelopen jaren ondanks de uitdagingen in het proces de nodige stappen gezet. In de programmering werken we met een planning en inzet die uitgaat van oplevering op 31 december 2027, met mogelijk een kleine restopgave die wel in uitvoering is, maar nog niet volledig afgerond. De planning is dat de juridische borging van de nieuwe natuur dan geregeld is, de ontwikkeling van de natuur zelf is veelal een langer proces. Voor de resultaten in oppervlakte verwijzen we naar de provinciale jaarstukken en de 9^e Voortgangsrapportage natuur aan LNV. In 2021 hebben PS het 'Handelingskader realisatie NNN' vastgesteld, om een versnelling van de

⁵ <https://www.nature.com/articles/35099540>

⁶ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2021/12/14/waar-is-de-grutto>

realisatie mogelijk te maken. Alle aanbevelingen van dit kader zijn uitgevoerd of in uitvoering met het besluit tot het bieden van de mogelijkheid tot volledige schadeloosstelling in zeven deelgebieden als recent voorbeeld.

De kwaliteit van de bestaande natuur in het NNN wordt gemonitord volgens de landelijke methodiek voor monitoring en beoordeling. De provincie voert op basis van deze gegevens kwaliteitsbeoordelingen uit en maakt daarbij gebruik van de landelijk afgesproken maatlatten. Aspecten die beoordeeld worden zijn in ieder geval de aanwezige soorten planten en dieren en waar mogelijk structuur, abiotiek, ruimtelijke condities, samenhang en natuurlijkheid. Binnen de Natura 2000-gebieden worden gericht de instandhoudingsdoelstellingen voor soorten en habitats gemonitord, in veel gevallen op basis van de hierboven vermelde gegevens. Ook buiten het NNN vindt monitoring plaats, dit betreft onder andere monitoring van weidevogels in het kader van weidevogelbeleid en ANLb en monitoring van overwinterende vogels.

2. *Zijn de genomen maatregelen in onze provincie tot nu toe voldoende of is er extra inzet nodig en waar is dit op gebaseerd?*

Antwoord

Er worden al veel maatregelen getroffen, desondanks blijkt uit de voortgangsrapportage natuur dat de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) landelijk nog niet worden gehaald. Verder blijkt uit de natuurdoelanalyses dat ook binnen de Natura 2000-gebieden van de provincie Zuid-Holland de doelen nog niet gehaald worden en dat voor sommige doelen het optreden van verslechtering niet is uit te sluiten. Voor wat betreft soorten, die niet specifiek gerelateerd zijn aan de natuurgebieden, blijkt uit monitoring dat de soorten van bosgebieden een positieve trend vertonen en dat soorten van pionierssituaties stabiel zijn. Andere soorten, zoals die van agrarisch en stedelijk gebied, vertonen echter nog een sterk negatieve trend. Zo is het broedsucces van de grutto onvoldoende om de populatie in stand te houden.

Extra inzet is dus nodig om de doelen te halen en daarmee ook de vergunningverlening weer vlot te trekken. Dat is dan ook de reden dat er extra maatregelen voor stikstofoverbelaste Natura 2000-gebieden worden genomen vanuit Programma Natuur. Daarnaast wordt voor het halen van de VHR-doelen ook het ZH-PLG verder uitgewerkt, met onder andere maatregelen buiten bestaande natuurgebieden (zoals groenblauwe dooradering en agrarisch natuurbeheer) voor het versterken van de soorten buiten bestaande natuur.

3. *Als er extra maatregelen nodig zijn, welke maatregelen worden er wanneer door het college genomen de komende jaren?*

Antwoord

De uitvoering van het beleid is al geïntensiveerd, met onder andere het vastgestelde handelingskader NNN, het Uitvoeringsprogramma Natuur en het Actieplan Boerenlandvogels. De extra benodigde maatregelen worden de komende jaren verder uitgewerkt in het ZH-PLG, waar samen met de gebieden deze maatregelen geformuleerd gaan worden. Het doel van NPLG voor 2030 is 30% overbrugging van het gat tussen de huidige status en 100% VHR doelbereik. Verder geldt specifiek voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden dat ook maatregelen in het kader van het Uitvoeringsprogramma Natuur uitgewerkt worden – waar nodig worden de ZH-PLG gebiedsprocessen hiervoor benut.



provincie
Zuid-Holland

4. *Welke verantwoordelijkheid heeft het Rijk hierin nog en wat hebt u nodig van het Rijk om de doelen te kunnen realiseren?*

Antwoord

Het Rijk is stelselverantwoordelijke voor de VHR-doelstellingen en daarmee verantwoordelijk voor het halen van de doelstellingen, de landelijke gunstige staat van instandhouding. Van het Rijk verwachten wij heldere kaders en middelen. Tevens is, gezien de grote opgave van de provincie Zuid-Holland op het vlak van agrarische natuur, een opvolging van het landbouwakkoord met perspectief voor de landbouw van groot belang.

5. *Zijn ook in Zuid-Holland de effecten van het gevoerde beleid te positief ingeschat? Zo ja kunt u aangeven waar dit door komt?*

Antwoord

De uitvoering van het landelijke beleid is nog in volle uitvoering. In de loopt der tijd hebben we waar nodig de uitvoering bijgesteld als er daarvoor aanleiding was. Een voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde uitvoering van het Actieplan Boerenlandvogels. Dat bijstelling van de uitvoering nodig is kan meerdere redenen hebben, denk hierbij aan een overmaat aan drukfactoren, beperkende financiële middelen etc.

6. *Welke lessen trekken GS hieruit in dat geval?*

Antwoord

Niet van toepassing.

7. *Agrarische subsidies voor de natuurdoelstellingen hebben niet het beoogde effect, zo blijkt uit wetenschappelijke evaluaties en onderzoek van de Rekenkamer en dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de effecten, zo gaf het Ministerie van LNV aan. Gaat het college de effecten van de agrarische subsidies nu zodanig monitoren dat de effecten wel goed gemeten kunnen worden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat u dit aanpakken?*

Antwoord

Ja, daar is al mee gestart. Om het effect van het vernieuwde ANLb stelsel te monitoren, is in 2015 gestart met vlakdekkende tellingen van weidevogels in drie representatieve deelgebieden: Midden-Delfland, Haaglanden en de Krimpenerwaard. Deze tellingen zijn in 2018, 2020 en 2023 herhaald. De provincie Zuid-Holland heeft zo zicht op de ontwikkeling van weidevogels. Er wordt hierin onderscheid gemaakt in ingericht weidevogelgebied, overig NNN, ANLb en overig boerenland. Op basis van deze monitoring is geconcludeerd dat het aantal territoria van steltlopers (zoals grutto en tureluur) tussen 2015 en 2023 over het algemeen met 17% is afgenomen. De dichtheid in gebieden met ANLb pakketten ligt tweeënhalve tot viermaal zo hoog als in gangbaar boerenland. In gebieden die optimaal zijn ingericht en beheerd t.b.v. weidevogels ligt de dichtheid drie tot achtmaal zo hoog als in gangbaar boerenland. De resultaten laten zien dat zowel in de natuurgebieden als in het agrarisch gebied inspanningen noodzakelijk blijven om de negatieve trend die landelijk te zien is in de aantallen weidevogels om te buigen. Maar de resultaten laten ook zien dat inspanningen op het gebied van ANLb vruchten lijken af te werpen en dat het essentieel is om te blijven zorgen dat de inrichting van weidevogelgebieden op orde is.

Daarnaast loopt momenteel in opdracht van provincies en het Ministerie van LNV een evaluatie van de ecologische effectiviteit van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. De resultaten hiervan worden de eerste helft van 2025 verwacht.

8. *Kunnen GS een overzicht geven van eigen agrarische subsidies van de afgelopen jaren (GLB, en daarbuiten)? Is daarvan ooit de effectiviteit in kaart gebracht conform het onderzoek van de Rekenkamer (RVO heeft dat recent overigens ook gedaan)?*

Antwoord

Hierover heeft in december 2023 een technische sessie voor PS plaatsgevonden. Zie bijgevoegd achtergronddocument. V.w.b. de effectiviteit heeft PS vorig jaar kennisgenomen van een brief n.a.v. de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zie ook de bijlage.

9. *Bent u met ons van mening dat er zo niet met overheidsgeld omgegaan moet worden als de effecten van de effecten van agrarisch natuurbeheer niet weergegeven kunnen worden en de effecten dus onduidelijk blijven? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord

Nee. Ten eerste laat de huidige monitoring van het agrarisch natuurbeheer wel degelijk positieve effecten zien ten opzichte van percelen zonder agrarisch natuurbeheer. Zie ook het antwoord op vraag 7. Daarnaast loopt op dit moment de landelijke evaluatie van de ecologische effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer. Dat nog niet alle effecten duidelijk zijn, betekent nog niet direct dat de effecten niet positief zijn. Er is daarom nu nog geen aanleiding om anders om te gaan met het agrarisch natuurbeheer.

10. *Is onze conclusie juist dat er sprake is van onvoldoende verbetering van de natuurkwaliteit? Zo nee, kunt u beargumenteerd aangeven waarom niet?*

Antwoord

Het klopt dat de doelen van de VHR niet behaald worden. Hiervoor is niet één reden aan te wijzen; het gaat om de brede waaier van drukfactoren die lokaal en per soort of habitat verschillen. Dit varieert van versnippering van leefgebied, onvoldoende verstuvingsdynamiek in de duinen tot verzuring en vermessing door stikstofdepositie. Zie hiervoor ook de opgavekaarten in het voorontwerp ZH-PLG. Dat de VHR doelen nog niet gehaald worden is ook de aanleiding voor het NPLG, waarmee we afspraken zullen maken met het Rijk over verbetering van de natuurkwaliteit. Dit was eerder ook de aanleiding voor de afspraken die gemaakt zijn onder het Natuurpact, waar het afronden van het NNN onderdeel van uitmaakt. Er zijn ook lichtpunten te benoemen op het gebied van natuurkwaliteit in Zuid-Holland. Zo broeden zeearend en visarend weer in de provincie en heeft zich een kleine populatie otters gevestigd. Uit cijfers van de Vlinderstichting blijkt dat aantallen dagvlinders in de duingebieden stabiel zijn.

11. *Bent u bereid om daadwerkelijk effectieve natuurmaatregelen door te voeren wanneer deze noodzakelijk blijken om te kunnen voldoen aan de wettelijke natuurdoelen? Bent u bereid om ook deze noodzakelijke maatregelen te treffen wanneer er sprake is van negatieve gevolgen voor huidige ondernemers in het gebied? Kunt u dit nader toelichten?*

Antwoord

De maatregelen die moeten worden genomen om aan de wettelijke natuurdoelen te voldoen zijn we bereid te nemen. Daarnaast zullen we de afspraken uitvoeren die onder het Natuurpact en het Uitvoeringsprogramma Natuur zijn gemaakt. Extra maatregelen spreken we af via het ZH-PLG en het gebiedsproces.

12. *Welke lessen trekken GS uit de onvoldoende verbetering van natuurkwaliteit?*

Antwoord

De natuurkwaliteit is op dit moment nog niet voldoende verbeterd. Hieruit concluderen we dat we het huidige beleid daadkrachtig moeten doorzetten, omdat er nog heel veel maatregelen in voorbereiding zijn en omdat de ontwikkelingstijd van natuur na sommige maatregelen lang is – periodes van 10-20 jaar zijn geen uitzondering. We concluderen echter ook dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn, die we samen met onze gebiedspartners zullen uitwerken. Hierover maken we afspraken met het Rijk.

13. *Welke maatregelen/beleidsvoorstellen liggen binnen het eigen provinciale domein die als kansrijk worden gezien om sneller verbetering te realiseren.*

Antwoord

Uiterlijk 1 april 2024 zullen we een maatregelpakket indienen voor de eerste tranche van middelen uit het transitiefonds – dit is een concretisering van het maatregelpakket dat is opgenomen in het Voorontwerp ZH-PLG. Hieronder vallen ook natuurmaatregelen, waaronder maatregelen voor Natura 2000, groenblauwe dooradering en boerenlandvogels. Deze maatregelen worden nog uitgewerkt. In mei 2024 wordt een technische sessie gepland om het totale maatregelpakket nader toe te lichten.

14. *Er is sprake van ‘in- en uitdeuking’ van NNN-gebieden. Kan een overzicht worden gegeven waar er is in- en uitgedeukt in Zuid-Holland?*

Antwoord

Aan deze beantwoording vooraf: PS besluiten doorgaans over de aanpassing van de begrenzing van het NNN (en dus over in- en uitdeuken). Aanpassing van de begrenzing gebeurt door middel van een PS-besluit. Relatief kleine aanpassingen van de begrenzing (o.a. correcties) worden meegenomen bij de herziening van de Omgevingsverordening, door PS vastgesteld. In het Handelingskader NNN heeft u de mogelijkheid opgenomen dat GS dit in bepaalde specifieke gevallen ook kan doen. We hebben inmiddels twee keer gebruik gemaakt van deze nieuwe bevoegdheid omdat hierdoor (veel) sneller duidelijkheid geboden kan worden aan bijvoorbeeld de gemeenteraad, zodat ze instemmen met een nieuwe functie binnen de aangepaste begrenzing.

Het aantal keer dat is in- en uitgedeukt, is zeer beperkt. Zo heeft in Gouwe Wiericke tweemaal een hectare neutrale in- en uitdeuking plaatsgevonden als uitkomst van de gevoerde gebiedsprocessen en in de Krimpenerwaard wordt voor het project Krachtige IJsseldijken Krimpenerwaard (KIJK) zeer lokaal in- en uitgedeukt. Verder worden jaarlijks kleine correcties aan de staten voorgelegd bij de herziening van de verordening.

15. *Heeft dit geleid tot meer of minder NNN-gebied en kunt u aangeven hoeveel meer of minder?*

Antwoord

Zoals u hierboven kunt zien, wordt gestreefd naar hectareneutrale uitvoering. Overigens mogen PS de

begrenzing van het NNN wel aanpassen en vergroten, maar niet verkleinen. Dat is in het Barro (Besluit algemene regels Ruimtelijke Ordening) door het Rijk vastgelegd.

16. *Het kan zijn dat indeuking nadelig is voor de kwaliteit en robuustheid van een NNN-gebied. Kunt u onderbouwd aangeven of de kwaliteit van de in- en uitdeuking hetzelfde is gebleven? Hoe wordt dit getoetst?*

Antwoord

Zowel in- als uitdeuken wordt getoetst op de natuurdoelen die gerealiseerd moeten worden. De beoordeling van de kwaliteit van de betreffende gebieden (zowel toevoegen als verwijderen) speelt hierin een belangrijke rol. Indien de kwalitatieve doelen haalbaar blijven kan de realiseerbaarheid een rol spelen in de afweging. De realisatie van natuur is gebaat bij kansen en initiatieven, maar de haalbaarheid van doelen mag niet ter discussie komen te staan bij het indeuken van een gebied.

Den Haag, 26 maart 2024

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,

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