

Status
Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
4 oktober 2022

Eindtermijn
4 oktober 2022

Onderwerp

Startnotitie Projectbesluit/Provinciaal inpassingsplan (PIP) Westveen

Advies

1. Vast te stellen het Statenvoorstel waarin Provinciale Staten (PS) wordt voorgesteld het volgende te besluiten:
 - a. Westveen aan te merken als cruciaal en niet-herlokalisierbar onderdeel van het Natuurnetwerk (NNN) en derhalve, ter verwezenlijking van het project Westveen, indien nodig, over zal gaan tot onteigening als ultimum remedium. Onder de Omgevingswet zullen PS hiertoe één of meerdere onteigeningsbeschikkingen nemen. Indien de Omgevingswet nog niet in werking is getreden, zullen PS hiertoe een verzoek doen aan de Kroon om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen;
 - b. Te bepalen dat, wanneer de Omgevingswet op 1 januari 2023 in werking treedt, GS alle voorbereidende werkzaamheden verricht ten behoeve van het vaststellen van een projectbesluit door GS als bedoeld in artikel 5.44 lid 1 van de in te voeren Omgevingswet;
 - c. Te bepalen dat, wanneer de Omgevingswet niet op 1 januari 2023 in werking treedt, GS alle voorbereidende werkzaamheden verricht ten behoeve van het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan door PS als bedoeld in artikel 3.26 Wet ruimtelijke ordening;
 - d. Te bepalen dat GS informatie over de nadere uitwerking van de begrenzing van het plangebied ten behoeve van het projectbesluit of het provinciaal inpassingsplan deelt met Provinciale Staten.
2. Vast te stellen de brief aan alle grondeigenaren in Westveen.
3. Te bepalen dat de documenten behorende bij het besluit onder adviespunt 1 en 2, op grond van artikel 3, onder c van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017, op een later moment actief openbaar worden gemaakt, omdat deze gezien de fase van het politieke of bestuurlijke proces als verstorend voor het verdere proces van bestuurlijk beraad zijn aan te merken.
4. Vast te stellen de publiekssamenvatting over het voorstel aan Provinciale Staten over het projectbesluit/provinciaal inpassingsplan voor Westveen.

Besluit GS

1. Vastgesteld met een machtiging aan de portefeuillehouder om:
 - In de brief aan de grondeigenaren en het Statenvoorstel de uitgestoken hand meer te benadrukken;
 - In de stukken indien nodig de uitkomsten van de bijeenkomst van de Stuurgroep Realisatie Natuur Netwerk Nederland te verwerken;
 - Aan de publiekssamenvatting toe te voegen dat dit proces al sinds 2003 loopt;
 - In de brief aan de grondeigenaren, het Statenvoorstel en de publiekssamenvatting te verduidelijken dat dit besluit onderdeel is van een langlopend proces dat nu richting een afsluiting beweegt;
 - Het Statenvoorstel Omgevingswet-bestendig te maken;
2. Opgelegd op grond van het bepaalde in artikel 55, lid 1 van de Provinciewet en artikel 5.1, lid 4 van de Wet open overheid, geheimhouding aan de Startnotitie Projectbesluit/Provinciaal inpassingsplan (PIP) Westveen, zulks tot het moment waarop de grondeigenaren in Westveen kennis hebben kunnen nemen van de door Gedeputeerde Staten vastgestelde brief;
3. Bepaald dat het Statenvoorstel met bijbehorende stukken betreffende Startnotitie Projectbesluit/Provinciaal inpassingsplan (PIP) Westveen eerst aan Provinciale Staten wordt verzonden, wanneer de geheimhouding als bedoeld onder 2 als gevolg van de bekendmaking van de daar bedoelde stukken aan de grondeigenaren in Westveenzal zijn vervallen..

Bijlagen

- Statenvoorstel – Startnotitie projectbesluit/provinciaal inpassingsplan (PIP) Westveen
- GS-Brief aan grondeigenaren Westveen
- Overzicht namen en adressen grondeigenaren Westveen

1 Toelichting voor het College

Zie tevens het voorstel voor PS. Naast het voorstel voor PS, wijzen wij Gedeputeerde Staten graag op de volgende overwegingen.

Uitvoering PS Besluit inzake Aangepaste handelingskader uit 2021

In de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN) in de Krimpenerwaard blijkt de inzet van volledige schadeloosstelling (met als ultimatum remedium onteigening) zeer effectief. De voortgang van het project Westveen stagneert. Westveen voldoet aan de randvoorwaarden die in het door PS vastgestelde Handelingskader voor de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland in Zuid-Holland zijn gesteld aan de inzet van volledige schadeloosstelling en onteigening (cruciaal en niet-herlokaliseerbaar). Daarom is wijziging van de realisatiestrategie voor Westveen een logische stap.

Raakvlak met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG)

De ontwikkelingen in Westveen maken onderdeel uit van de realisatie van het NNN en de uitvoering van de afspraken in het Natuurpact uit 2013. Tijdige voltooiing van het NNN in 2027 is de afspraak met het Rijk. Echter, de realisatie van natuur in Westveen én, daarmee samenhangend, de beëindiging van het agrarisch gebruik (en daarmee samenhangend de beperking van stikstofemissie en de verbetering van de waterkwaliteit) in dit deel van het N2000 gebied Nieuwkoopse Plassen en de Haeck, dragen óók bij aan het behalen van de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Westveen loopt daarmee als project vooruit op de uitkomst van de gebiedsprocessen van de Gebiedsgerichte Aanpak (GGA) Nieuwkoop.

Eerder heeft in het BCO-NPLG afstemming plaats gevonden tussen portefeuillehouders natuur, water, landbouw, klimaat en stikstof. Hierbij is afgesproken dat er een communicatiedraaiboek wordt opgesteld in nauwe samenhang met het NPLG. Dit draaiboek, dat dient om de communicatie richting lokale bestuurders, omwonenden en grondeigenaren in het gebied zo helder mogelijk te laten verlopen, is inmiddels, in nauwe samenspraak met de GGA Nieuwkoop, opgesteld.

Zie hiervoor ook onderdeel 5 van dit voorstel (Communicatiestrategie).

Voorstel Coördinerend portefeuillehouder

Bij het bepalen van een coördinerend portefeuillehouder is de inhoud leidend. Gezien de betrokkenheid van de cie. KNM bij vaststelling van het Aangepaste Handelingskader realisatie NNN in 2021, is het voorstel om deze procedure voor Westveen bij Portefeuillehouder Natuur te alloceren. Bij de totstandkoming van het projectbesluit wordt uiteraard nauw samengewerkt met de afdeling Ruimte, Wonen en Bodem.

Eindtermijn: 4 oktober 2022

Om het NNN in Westveen uiterlijk in 2027 te voltooien is het van belang dat de Startnotitie nog in 2022 door Provinciale Staten wordt vastgesteld. Alle procedurele termijnen voor PS besluitvormingen in beschouwing nemend, betekent dit dat er uiterlijk 4 oktober 2022 een besluit over dit Statenvoorstel genomen dient te zijn door Gedeputeerde Staten.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 1.800.000,--
Programma	: Programma 5 – Versterken natuur in Zuid-Holland
Financiële risico's	: Zie onderstaand.

Ten gevolge van voorliggend voorstel treden meerkosten op.

De indicatieve meerkosten van verwerving onder volledige schadeloosstelling bedragen in agrarisch gebied normaal gesproken circa 30.000 euro per hectare. Hieronder vallen zowel de extra verwervingskosten als de extra personeels-, transactie- en proceskosten die hiermee gepaard gaan. Dit bedrag is gebaseerd op de ervaringen met de grondverwerving (onder volledige schadeloosstelling) voor de natuurontwikkeling in de Krimpenerwaard. Omdat de omstandigheden in Westveen afwijken van die in de Krimpenerwaard (veel particulieren, relatief kleine percelen per eigenaar dus veel dossiers voor relatief weinig hectares nieuwe natuur) is een projectspecifieke begroting van de meerkosten opgesteld.

De meerkosten van dit voorstel worden begroot op 1.800.000 euro.

Voor deze meerkosten wordt, binnen de opgave Realisatie NNN, dekking gevonden binnen het Programma Natuur. Voor het Programma Natuur is door de Provincie Zuid-Holland voor een bedrag van 7.500.000 euro voor versnelling van verwerving / optimalisering van de inrichting van natuurgebieden (NNN/N2000) aangevraagd bij het Rijk. Het Rijk heeft de Provincie hiervoor (maar ook voor tal van andere maatregelen in natuurgebieden) in juli 2021 een eenmalige specifieke uitkering toegekend. Bovengenoemde meerkosten worden gedekt vanuit deze uitkering.

Risico: Zodra het Statenvoorstel is aangenomen kan worden gestart met de aankoop van gronden op basis van volledige schadeloosstelling. Hiervoor worden taxaties uitgevoerd. De uitkomst van deze taxaties is nu nog onzeker. De huidige inschatting van de meerkosten is bovendien gebaseerd op de conservatieve aanname voor het aantal eigenaren waarvoor daadwerkelijk tot onteigening dient te worden overgegaan). Door deze onzekerheden kunnen de werkelijke meerkosten zowel hoger als lager uitvallen dan nu wordt voorzien. Als de kosten hoger uitvallen, kan dit betekenen dat de mogelijkheid om ook voor andere nog te realiseren onderdelen van het NNN in Zuid-Holland over te gaan tot volledige schadeloosstelling/ontteigening, beperkt worden. Dit is mede afhankelijk van de wijze waarop LNV de komende jaren bereid is de financiering vanuit het Programma Natuur vorm te geven.

Juridisch kader

Zie het voorstel voor PS.

Bij het opstellen van het Statenvoorstel is uitgebreid juridische kennis en expertise betrokken. Zowel van een adviesbureau (Royal Haskoning DHV) als van de juristen van FJZ en RWB.

De documenten behorende bij het besluit onder adviespunt 1, op grond van artikel 3, onder c van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2017, worden op een later moment actief openbaar gemaakt omdat deze gezien de fase van het politieke of bestuurlijke proces als verstorend voor het verdere proces van bestuurlijk beraad zijn aan te merken.

Het GS besluit en de stukken worden pas gepubliceerd zodra alle grondeigenaren persoonlijk op de hoogte zijn gebracht van het door GS genomen besluit en de agendering van voorliggende Statenvoorstel in de eerstvolgende (commissie-)vergadering van Provinciale Staten. De reden hiervan is dat de gevolgen van de besluitvorming voor individuele burgers en bedrijven grote gevolgen kunnen hebben. GS zijn zich hiervan bewust en kiezen er daarom voor om individuele burgers en bedrijven, na besluitvorming, allereerst direct persoonlijk/individueel op de hoogte brengen. Hiermee trachten GS bovendien te voorkomen dat individuen via derden of via de media op de hoogte worden gebracht waardoor ruis kan ontstaan omtrent de (implicaties van de) feitelijk genomen besluiten. Miscommunicatie en -informatie kan leiden tot onnodige verstoring van het verdere proces van bestuurlijk beraad.

2 Voorafgaande besluitvorming

Op 16 juni 2021 hebben PS besloten het Aangepast Handelingskader voor de realisatie van het NNN in Zuid-Holland vast te stellen en het College te vragen de uitvoering hiervan ter hand te nemen. Dit voorstel is een specifieke uitwerking van dat verzoek.

De instrumenten uit dit handelingskader moeten leiden tot voltooiing van het NNN vóór eind 2027. Eén van deze instrumenten betreft de mogelijkheid om volledige schadeloosstelling te bieden bij de aankoop van grond. Volledige schadeloosstelling is een volledige vergoeding voor schade, die een eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door het verlies van grond. Volledige schadeloosstelling is er dus op gericht om onteigening te voorkomen. De inzet van volledige schadeloosstelling heeft echter wel als uiterste consequentie dat gronden onteigend worden als géén overeenstemming wordt bereikt met eigenaren over minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling. Om volledige schadeloosstelling mogelijk te maken, moet de planologie worden vastgelegd via een bestemmingsplan (BP) of provinciaal Inpassingsplan (PIP). Per 1 januari 2023 worden deze RO-instrumenten vervangen door het omgevingsplan (opvolger BP) en het projectbesluit (opvolger PIP). Een door GS vast te stellen projectbesluit is de basis voor een (na vaststelling projectbesluit) door PS te nemen onteigeningsbeschikking.

Omdat de huidige, minnelijke realisatiestrategie op basis van vrijwilligheid voor Westveen niet leidt tot het tijdig beschikbaar komen voor de benodigde gronden voor natuurontwikkeling, zet de Provincie de stappen om de planologie op orde te gaan brengen en te starten met minnelijke grondverwerving op basis van volledige schadeloosstelling met uiteindelijk, als uiterste consequentie, onteigening van eigenaren in Westveen. Hiermee lijkt voltooiing van het NNN in Westveen uiterlijk 2027 haalbaar te zijn.

3 Proces

Zie tevens het voorstel voor PS.

Met veel planten en dieren gaat het nu niet goed, de biodiversiteit is de afgelopen decennia met 85% afgenomen. 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. Provincie Zuid-Holland werkt daarom aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN). Hiervoor lopen drie uitvoeringsprogramma's. Voor het Programma Veenweiden Gouwe-Wiericke sloot PZH in 2016 een gebiedsovereenkomst af met gemeenten en waterschappen. Sindsdien wordt door het Programmabureau met grondeigenaren gesproken over de mogelijkheden voor de aankoop van grond danwel de realisatie van natuur door eigenaren zelf.

Deze gesprekken leverden in de jaren daarop weinig resultaat op. Er werden slechts twee percelen verworven. Op 15 juli 2021 is in bestuurlijk overleg tussen de gemeente Nieuwkoop en portefeuillehouder Natuur afgesproken over te gaan tot een onderzoek naar de herlokalisering van de niet-beschikbare hectares/percelen in Westveen. Dit leidde tot een rapportage (Advies ecologische relevantie niet-beschikbare percelen in Ruygeborg II en polder Westveen d.d. 11-11-2021) waaruit blijkt dat alle te realiseren hectares natuur in Westveen cruciaal zijn. De bevindingen uit dit onderzoek zijn door de stuurgroep op 8 december 2021 unaniem aanvaard. In een daaropvolgend bestuurlijk overleg tussen de provincie en de stuurgroep op 17 januari 2022 heeft de gemeente Nieuwkoop de provincie verzocht te trachten de laatste hectares beschikbaar te krijgen door toch nog eens goed te kijken naar de mogelijkheden om eigenaren een 'goede deal' te bieden.

Tijdens bestuurlijk overleg op 7 maart 2022 heeft de provincie aangegeven dat het huidige instrumentarium én het grondbeleid van de provincie (dat uitgaat van marktconformiteit en staatssteunverbod) ontoereikend zijn om de natuur in Westveen te kunnen realiseren. Om een spoor van onteigening te voorkomen heeft de provincie met gemeente afgesproken nog één maal met alle grondeigenaren te spreken over de mogelijkheden van zelfrealisatie of verkoop. Hierbij is ook aangegeven dat de Provincie het planologische instrument zal onderzoeken op basis waarvan volledige schadeloosstelling kan worden geboden (onteigeningstitel). Afgesproken werd dat een besluit over de werkelijke inzet van dit instrument indien nodig in het laatste kwartaal van 2022 zou worden genomen.

De gesprekken met grondeigenaren vonden plaats van juni tm augustus 2022. In deze gesprekken heeft één eigenaar aangegeven alsnog geïnteresseerd te zijn om over te gaan tot zelfrealisatie. Aangezien de Stuurgroep Veenweiden Gouwe-Wiericke reeds in 2020 heeft besloten dat in Westveen (onbemest) nat schraalland en kruiden- en faunarijck grasland gerealiseerd dienen te worden en deze eigenaar de voortzetting van het agrarisch gebruik van zijn percelen vooropstelt als randvoorwaarde voor zelfrealisatie, wordt niet verwacht dat met deze eigenaar een passende zelfrealisatieovereenkomst zal kunnen worden gesloten. De gesprekken met de andere grondeigenaren hebben (ook) niet geleid tot nieuwe inzichten ten aanzien van zelfrealisatie of de minnelijke verwerving van gronden. Op 25 augustus 2022 is in de Stuurgroep Veenweiden Gouwe-Wiericke vastgesteld dat de laatste gesprekken met eigenaren niet hebben geleid tot het beschikbaar komen van benodigde gronden voor natuurontwikkeling.

Aanpassing van de realisatiestrategie is daarmee onvermijdelijk geworden.

In het daaropvolgende Bestuurlijk overleg van 12 september 2022 is derhalve nog éénmaal door Portefeuillehouder Natuur aan de betrokken gemeente Nieuwkoop gevraagd of zij, als portefeuillehouder/opdrachtgever voor Westveen binnen de Stuurgroep Veenweiden Gouwe-Wiericke, bereid is om zélf de planologie in Westveen op orde te brengen om een onteigeningstitel te verkrijgen. De gemeente bleek hier niet toe bereid. Daarom heeft gedeputeerde, namens Gedeputeerde Staten, de stuurgroep laten weten dat hij, na instemming door het college van Gedeputeerden Staten, Provinciale Staten nog voor eind 2022 het voorstel zal doen dat Gedeputeerde Staten overgaan tot het opstellen en vaststellen van een projectbesluit ofwel, indien de Eerste kamer der Staten Generaal in oktober van 2022 besluit de invoering van de omgevingswet (nu gepland voor 01-01-2023) uit te stellen, het opstellen van een door Provinciale Staten vast te stellen provinciaal inpassingsplan.

4 Participatie en rolneming

Zie tevens het Statenvoorstel.

Gelet op de verwachte overgang van Wet Ruimtelijk Ordening (Wro) naar Omgevingswet (Ow), is participatie (meer dan inspraak) nadrukkelijk onderdeel van de procedure. Dit wordt in de verkenningsfase, die verplicht is bij een projectbesluit, ondervangen.

5 Communicatiestrategie

In het kader van de voorgenomen besluitvorming over voorliggend Statenvoorstel is de afgelopen maanden, in samenwerking met de Afdeling Communicatie en team GGA Nieuwkoop gewerkt aan een communicatiestrategie. Het doel hiervan is om ervoor te zorgen dat wij als Provincie zorgdragen voor het helder, zorgvuldig en op het juiste moment informeren van de Stuurgroep Veenweiden Gouwe Wiericke, de Adviesgroep (Westveen), grondeigenaren en andere belanghebbenden en betrokkenen uit de omgeving (o.a. GGA Nieuwkoop) over het voorgenomen besluit.

De voorgenomen besluitvorming zal niet door alle partijen in het gebied toegejuicht worden. Mogelijk dat een meerderheid van de leden van de Stuurgroep Veenweiden Gouwe-Wiericke het besluit zal steunen, maar de verwachting is dat dit niet geldt voor de gemeente Nieuwkoop. Dit laatste geldt echter ook voor de grondeigenaren die hun gronden op dit moment niet beschikbaar willen stellen (door zelfrealisatie dan wel verkoop).

Het is daarnaast goed mogelijk dat ook andere partijen uit de omgeving de besluitvorming door de Provincie ter discussie zullen stellen. Denk hierbij aan de agrarische sector, die op dit moment fel ageert tegen het kabinetsbeleid rondom de reductie van stikstof (in dienst van de natuur). Voor de buitenwereld is het mogelijk lastig om de besluitvorming rondom Westveen los te zien van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (rondom Nieuwkoop uitgevoerd door GGA Nieuwkoop). Hoewel de besluitvorming in Westveen los staat van de GGA Nieuwkoop en het NPLG, wordt voor zowel de voltooiing van het NNN rondom Nieuwkoop als de GGA Nieuwkoop de volgende eenduidige boodschap over de te varen koers gebracht:

- i. Het gaat slecht met de natuur. Daar is snel actie voor nodig.
- ii. Provincie werkt 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;
- iii. Om een kwalitatief goed, aaneengesloten netwerk van natuurgebieden en ecologische verbindingen te realiseren werkt de Provincie daarom aan de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland (NNN).
- iv. Als voor de realisatie van dit netwerk gronden beschikbaar dienen te komen voor natuurontwikkeling, verkennen we de mogelijkheden in een zorgvuldig, open en eerlijk proces.
- v. We analyseren de kansen en oplossingsrichtingen.
- vi. We nemen (als PZH) onze verantwoordelijkheid waar en wanneer dat nodig is, passend binnen het handelingskader NNN van PS.
- vii. We besluiten tot het voorbereiden van een projectbesluit (of een provinciaal inpassingsplan) Westveen, omdat bovenstaande 3 punten inmiddels (de afgelopen jaren) uitvoerig verkend zijn voor dat projectgebied.