



Ecologische hoofdstructuur

Terugblik 2009

2009



Vergaderjaar 2008–2009

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 27

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 maart 2009

Hierbij bieden wij u het op 12 maart 2009 door ons vastgestelde rapport «Ecologische hoofdstructuur. Terugblik 2009» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2008–2009

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 28

RAPPORT: TERUGBLIK 2009

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5	3.2.2	Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS	19
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5	3.3	Goed begin sturing op natuurkwaliteit	20
1.2	Onze aanbevelingen uit 2006	5	3.3.1	Integraal stelsel voor natuurkwaliteit	20
1.2.1	Afspraken met provincies	5	3.3.2	Sturing nog vooral op realisatiewijze	20
1.2.2	Sturing overheid	6	3.4	Begin afstemming natuurdoelen, milieucondities en locatie	21
1.3	Relevante ontwikkelingen	6	3.4.1	Afspraken over aanpak milieukwaliteit door provincies	21
1.3.1	Wet inrichting landelijk gebied	6	3.4.2	EU-richtlijnen milieukwaliteit	22
1.3.2	Aanwijzing EHS als groot project	6			
1.3.3	Nieuwe Wet ruimtelijk ordening	7	4	Planologische bescherming verbeterd	23
1.3.4	Natura 2000	7	4.1	Rijksbeleid voor planologische bescherming EHS verbeterd	23
1.3.5	Ambitie EHS ongewijzigd	7	4.1.1	Bescherming van de EHS	23
1.4	Conclusies over stand van zaken in 2008	7	4.1.2	Nieuwe Wet ruimtelijke ordening	24
1.5	Leeswijzer	7	4.1.3	Bescherming door Natuurbeschermingswet 1998	26
2	Tijdige realisatie EHS onzeker	8	4.2	Doorwerking rijksbeleid naar provincies nog niet voldoende	27
2.1	Omvang EHS neemt toe, maar te traag	8	4.2.1	Ontwikkeling ruimtelijke plannen	27
2.2	Gegevens over voortgang EHS onvoldoende betrouwbaar	10	4.2.2	Detailinformatie over ligging en omvang EHS	27
2.2.1	Kwaliteit en betrouwbaarheid prestatiegegevens	11	4.2.3	Kaarten van EHS	27
2.2.2	Centrale informatieverzameling	11	4.3	Doorwerking rijksbeleid naar gemeenten nog niet voldoende	28
2.3	Voortgang grondverwerving en inrichting onduidelijk	12	5	Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	30
2.3.1	Voortgang grondverwerving	12	5.1	Reactie ministers	30
2.3.2	Toepassing vrijwilligheidsprincipe	13	5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	32
2.3.3	Voortgang inrichting	14			
2.4	Toename particulier natuurbeheer te langzaam	14			
2.5	Agrarisch natuurbeheer stagneert	15			
2.5.1	Voortgang agrarisch natuurbeheer	15			
2.5.2	Doeltreffendheid agrarisch natuurbeheer	16			
3	Sturing door rijksoverheid verbeterd	18		Aanbevelingen en toezeggingen 2006 en conclusies en aanbevelingen Terugblik 2009	34
3.1	Afspraken met provincies vooral over omvang en financiering	18		Gebruikte afkortingen	37
3.2	Meer informatie dankzij EHS als groot project	19		Literatuur	40
3.2.1	Informatie over kwaliteit, samenhang en planologische bescherming	19			

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Hebben de ministers gedaan wat zij toegezegd hebben?

Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten op het onderzoek Ecologische hoofdstructuur, dat is gepubliceerd op 5 oktober 2006 (Algemene Rekenkamer, 2006). Veel aanbevelingen uit dat onderzoek gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen. Het ligt dan ook voor de hand dat wij onze monitoring in de komende jaren zullen voortzetten.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2006

Wij constateerden in 2006 dat er nog veel moest gebeuren om in 2018 het beoogde einddoel, een samenhangend netwerk van kwalitatief hoogwaardige natuurgebieden, gereed te hebben. Wij vonden toen dat de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), om dat doel te bereiken, de sturing van het EHS-beleid moest verbeteren en de knelpunten in de uitvoering moest wegnemen. Een duidelijke sturing achtten wij vooral belangrijk, omdat de provincies meer verantwoordelijkheden kregen als gevolg van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Deze wet is in 2007 van kracht geworden. Voor een betere sturing en uitvoering deden we in ons rapport een aantal aanbevelingen, die we hier kort weergeven. In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen en toezeggingen uit de oorspronkelijke publicatie en de conclusies en aanbevelingen uit deze terugblik.

1.2.1 Afspraken met provincies

Wij raadden de minister van LNV in 2006 aan in het kader van de Wilg duidelijke kaders te formuleren waarbinnen de provincies het beleid verder kunnen vormgeven en uitvoeren (aanbeveling 1, zie bijlage 1). Bovendien was onze aanbeveling om vóór de invoering van de Wilg met de provincies heldere en bindende afspraken te maken over de monitoring van de voortgang (aanbeveling 4). Door eenduidige doelen te formuleren voor de EHS en te zorgen voor een goede monitoring en bundeling van alle informatie op een centraal punt (aanbeveling 5), zouden de regering en de Tweede Kamer beter zicht houden op de voortgang van de EHS.

1.2.2 Sturing overheid

Om de knelpunten in de uitvoering van het EHS-beleid weg te nemen raadden wij de ministers van LNV, van Verkeer en Waterstaat (VenW) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in 2006 verder aan:

- een integraal stelsel voor de sturing op natuurkwaliteit te ontwikkelen (aanbeveling 2);
- duidelijke afspraken te maken over planologische bescherming van de EHS (aanbeveling 3) en deze actief te bevorderen (aanbeveling 8);
- de EHS duidelijker aan te geven op kaart (aanbeveling 6);
- heldere afspraken te maken tussen de Ministeries van LNV en VenW over de projecten natte natuur en de EHS in de grote wateren (aanbeveling 7);
- de toepassing van het principe van vrijwilligheid te evalueren en eventueel te heroverwegen (aanbeveling 9);
- zorgvuldiger te kiezen uit realisatiewijzen (aanbeveling 10);
- te zorgen voor een doelmatiger inzet van subsidies voor agrarisch natuurbeheer (aanbeveling 11) en de mogelijkheden te onderzoeken om de continuïteit van agrarisch natuurbeheer te bevorderen (aanbeveling 12);
- ervoor te zorgen dat er een integraal plan voor natuurdoelen en milieucondities komt (aanbeveling 13).

De minister gaf in zijn reactie aan dat hij maatregelen wilde nemen om de formulering en uitvoering van het EHS-beleid te verbeteren en deed een toezegging op de meeste aanbevelingen. In deze terugblik richten wij ons op de aanbevelingen waarop een toezegging is gedaan, of die in de praktijk blijken te zijn opgevolgd, ook al was dat toen niet toegezegd.¹

1.3 Relevante ontwikkelingen

Sinds de publicatie van ons rapport *Ecologische hoofdstructuur* hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op de realisatie van de EHS. We hebben deze ontwikkelingen in de volgende hoofdstukken van deze terugblik opgenomen om een completer beeld te kunnen geven van de vorderingen van de EHS. Het betreft de volgende ontwikkelingen.

1.3.1 Wet inrichting landelijk gebied

Per 1 januari 2007 is de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) in werking getreden. Daarmee is de uitvoering van het beleid om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. Afspraken hierover zijn in december 2006 vastgelegd in bestuursovereenkomsten tussen het Rijk en de provincies. Voor onderdelen van de EHS in de rijkswateren is de rijksoverheid direct verantwoordelijk gebleven.² Daarnaast zijn ook de subsidieregelingen voor natuurbeheer overgegaan naar de provincies.

1.3.2 Aanwijzing EHS als groot project

De Tweede Kamer heeft op 26 april 2007 besloten om de EHS aan te wijzen als groot project (LNV, 2007a; Tweede Kamer – Vaste Commissie voor LNV, 2007a). Deze beslissing staat op gespannen voet met het besluit van de Tweede Kamer om de uitvoering van de EHS te decentraliseren en pas na 7 jaar verantwoording te vragen. De aanwijzing van de EHS als

¹ De minister achtte de afspraken tussen de Ministeries van LNV en VenW over de EHS in de grote wateren duidelijk genoeg (aanbeveling 7). Hij ging niet in op onze aanbeveling verschillende stelsels voor natuurkwaliteit te integreren (aanbeveling 2), agrarisch beheer doelmatiger in te zetten en te onderzoeken hoe de continuïteit in het agrarisch beheer kan verbeteren (aanbevelingen 11 en 12).

² Het betreft een aantal programma's voor natte natuur in de rijkswateren (Nadere Uitwerking Rivierengebied NURG, Maaswerken, IJsselmeergebied) en het door het Ministerie van VenW gefinancierde deel van het Meerjarenprogramma Ontsnippering. Andere onderdelen van de EHS die niet onder het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) vallen zijn: beheer door Staatsbosbeheer en beheer van bestaande natuur door derden, zoals Defensie en waterleidingbedrijven.

groot project vraagt namelijk dat de Tweede Kamer goed en regelmatig over de voortgang ervan wordt geïnformeerd. Dit hebben wij ook in onze onderzoeken naar het jaarverslag van het Ministerie van LNV opgemerkt (Algemene Rekenkamer, 2007b, 2008).

1.3.3 Nieuwe Wet ruimtelijk ordening

Per 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van kracht geworden. Deze heeft gevolgen voor de planologische bescherming van de EHS. In het laatste hoofdstuk van dit rapport gaan wij hier uitvoeriger op in.

1.3.4 Natura 2000

De procedure voor het aanwijzen van Natura 2000-gebieden is in 2007 van start gegaan. Dit houdt in dat instandhoudingsdoelen en de exacte begrenzing van deze gebieden vastgesteld worden. Voor Natura 2000-gebieden geldt wettelijke bescherming op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Omdat vrijwel alle Natura 2000-gebieden in de EHS liggen, draagt dit ook bij aan de bescherming van de EHS.

1.3.5 Ambitie EHS ongewijzigd

In de Tweede Kamer is halverwege 2008 gedebatteerd over de vraag of wellicht minder landbouwgrond in natuur omgezet zou moeten worden, dit met het oog op de huidige wereldvoedselcrisis. De conclusie was echter dat de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2008) en de minister (LNV, 2008c) onverkort willen vasthouden aan de bestaande taakstelling.

1.4 Conclusies over stand van zaken in 2008

Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat de sturing en implementatie van het EHS-beleid is verbeterd, maar dat het tempo nog niet hoog genoeg is om de kwantitatieve en kwalitatieve doelen voor 2018 te bereiken. In dit rapport wordt deze hoofdconclusie van ons terugblikonderzoek naar de EHS nader onderbouwd. In de volgende paragraaf geven we in de leeswijzer aan hoe we de onderbouwing hebben opgezet.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we de stand van zaken weer voor de uitbreiding van de EHS. We gaan in op de stand van zaken voor gebieden die als hoofdfunctie «natuur» of «landbouw» hebben.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de sturing door het Ministerie van LNV (aanbevelingen 1, 2, 4, 5, 7, 9, 10 en 13). Vergeleken met ons oorspronkelijke onderzoek is voor het Rijk het accent meer op de sturing komen te liggen, omdat de uitvoering sinds 2007 grotendeels is gedecentraliseerd naar de provincies. Hoofdstuk 4 betreft de planologische bescherming van EHS-gebieden (aanbevelingen 3, 6 en 8).

We besluiten dit rapport met de reactie van de bewindspersonen en wat de Algemene Rekenkamer in haar nawoord daarvan vindt.

2 TIJDIGE REALISATIE EHS ONZEKER

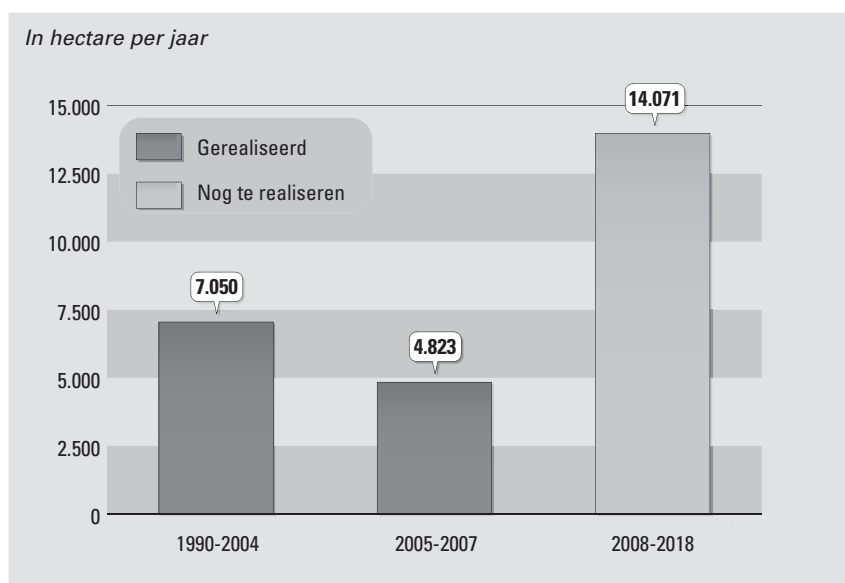
De minister van LNV heeft herhaaldelijk aangegeven dat zij onverkort wil vasthouden aan de doelstelling om 275 000 hectare nieuwe EHS te realiseren in 2018. Om dit doel te bereiken moet nog erg veel gebeuren en is een aanzienlijke versnelling van het realisatietempo nodig, terwijl het tempo de afgelopen jaren juist lijkt af te nemen. Bij deze conclusie past de kanttekening dat betrouwbare en gecertificeerde gegevens over de stand van zaken ontbreken. Die zijn wel nodig om de voortgang goed te kunnen bewaken.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de uitbreiding van de EHS. In § 2.1 beschrijven we de omvang en het tempo van de uitbreiding. In § 2.2 gaan we in op de betrouwbaarheid van de beschikbare gegevens. Vervolgens gaan we nader in op de voortgang die via de drie sporen geboekt is: verwerving en inrichting (§ 2.3), particulier natuurbeheer (§ 2.4) en agrarisch natuurbeheer (§ 2.5).

2.1 Omvang EHS neemt toe, maar te traag

De omvang van de EHS blijft geleidelijk toenemen. Om het einddoel – 275 000 ha nieuwe EHS-natuur gereed in 2018 – te halen zou het tempo van realisatie van de EHS de komende jaren fors verhoogd moeten worden, zoals wij ook in 2006 al meldden (Algemene Rekenkamer, 2006). De afgelopen drie jaar was van een versnelling echter nog geen sprake, zoals blijkt uit figuur 1. In de periode 2005–2007 groeide de EHS per jaar juist langzamer (gemiddeld 4823 ha per jaar) dan in de periode daarvoor (gemiddeld 7050 ha per jaar).

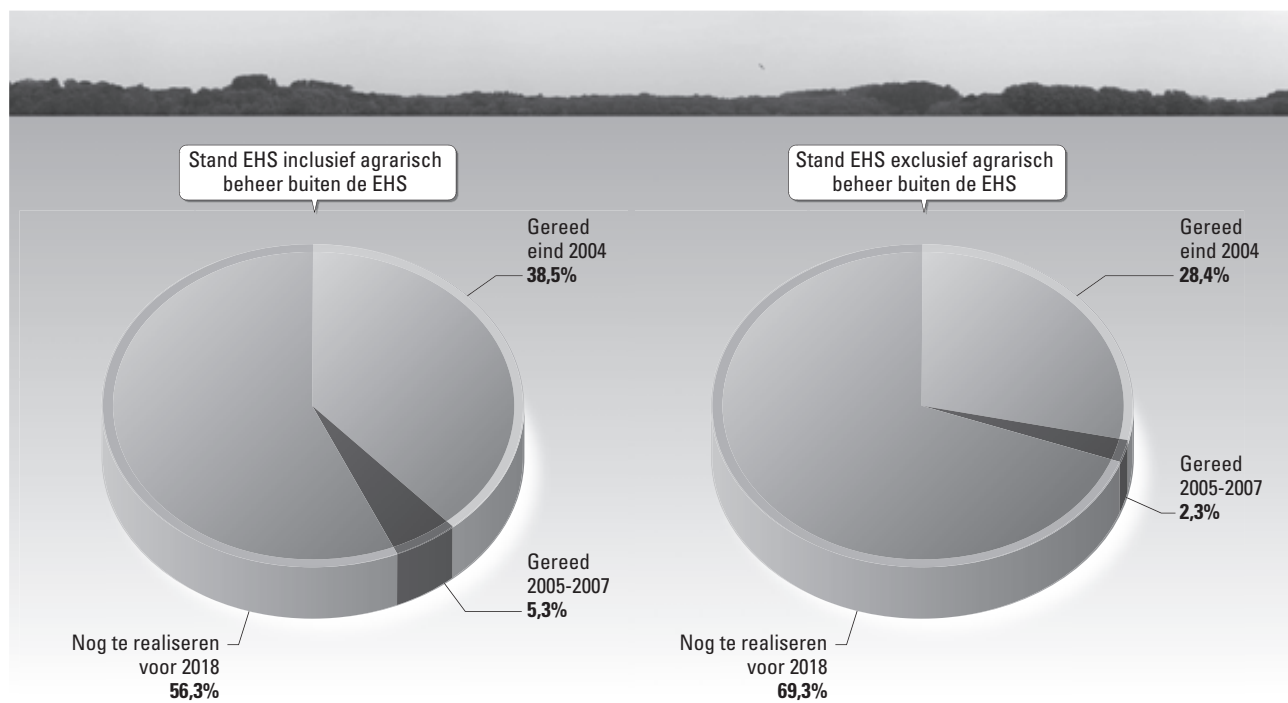
Figuur 1 Gemiddeld aantal hectare dat per jaar gerealiseerd is en nog moet worden gerealiseerd om de EHS-doelstelling van 2018 te halen



Eind 2004 was 38% (bijna 106 000 hectare) van de beoogde uitbreiding gereed. Daarbij tekenden wij aan dat een deel van de gereedgekomen hectares buiten de EHS lag, zoals deze aangegeven was in de *Nota Ruimte* (VROM et al., 2006). In de jaren 2005–2007 is de EHS met totaal 14 470 ha

toegenomen, zodat eind 2007 bijna 44% van de EHS gereed was. In dit cijfer hebben wij alle gebieden voor agrarisch beheer meegeteld, ook als zij buiten de EHS liggen (Figuur 2 links). Wanneer deze gebieden buiten beschouwing gelaten worden, was er op 1 januari 2005 ruim 28% gereed en op 1 januari 2008 bijna 31% (Figuur 2 rechts).³

Figuur 2 **Stand van zaken eind 2007 realisatie uitbreiding 275.000 hectare nieuwe EHS**



Uitbreiding via drie sporen

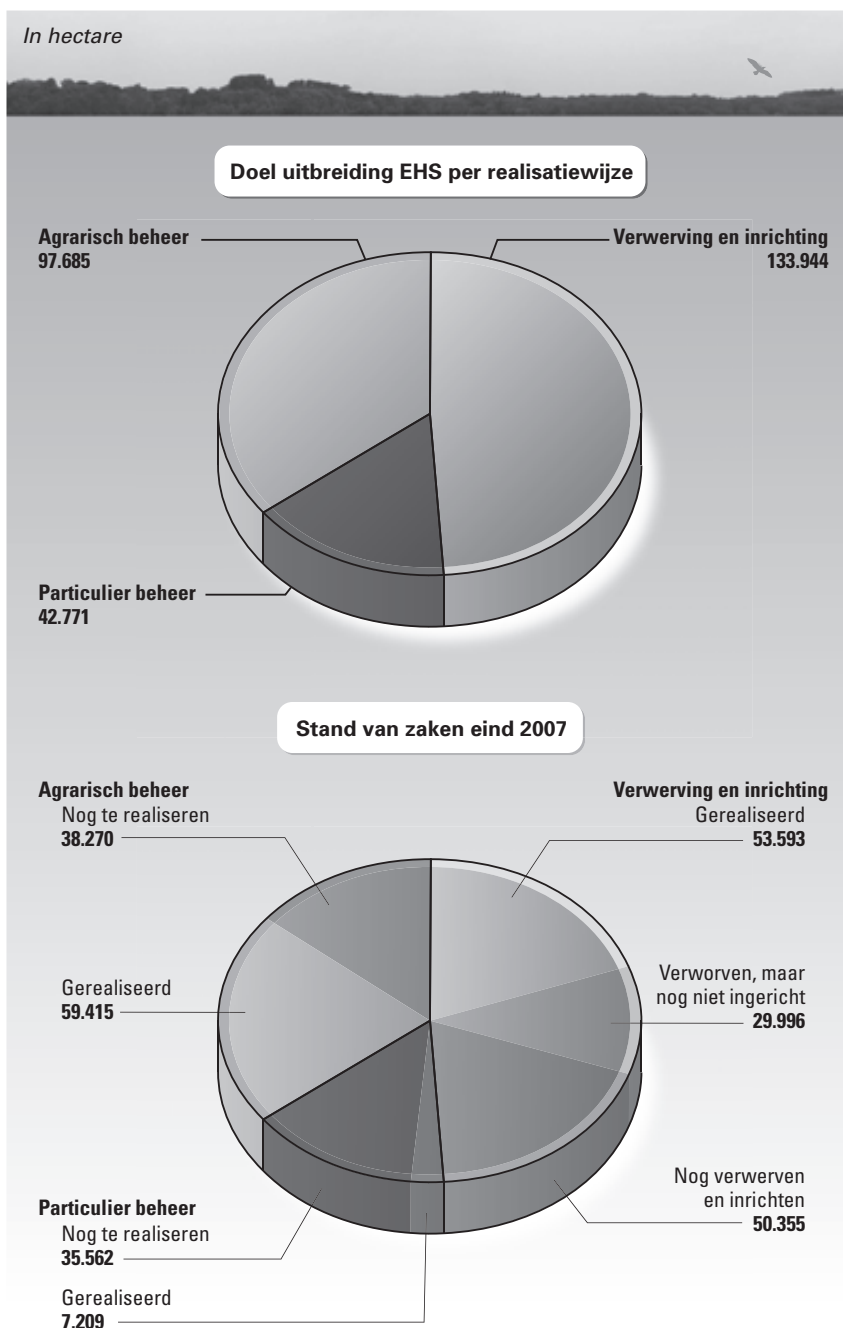
De EHS wordt uitgebreid via drie sporen:

1. door grond te verwerven en in te richten als natuur;
2. door overeenkomsten met particulieren aan te gaan, die op hun grond nieuwe natuur realiseren (particulier natuurbeheer);
3. door subsidie te verlenen voor agrarisch natuurbeheer, waarbij landbouwgrond natuurvriendelijk beheerd wordt.

De stand van zaken van de drie realisatiemethoden in totaal wordt weergegeven in figuur 3.

³ In § 2.5 gaan wij hier nader op in.

Figuur 3 Doel uitbreiding EHS per realisatiewijze en stand van zaken eind 2007



2.2 Gegevens over voortgang EHS onvoldoende betrouwbaar

Bij de realisatiecijfers die wij in dit hoofdstuk presenteren tekenen wij aan dat de betrouwbaarheid ervan niet gewaarborgd is. De realisatiecijfers zijn ontleend aan de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* van de minister van LNV (LNV, 2008c). Deze rapportage is voor een groot deel gebaseerd op de voortgangsrapportages van de provincies in het kader van afspraken uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Door de vorming van het ILG zijn veel verantwoordelijkheden in het kader van de EHS door het Rijk overgedragen aan de provincies. Hierbij vinden we het een probleem dat de betrouwbaarheid van financiële en niet-financiële gegevens niet door een accountantsverklaring wordt gewaarborgd. Ook de minister van LNV meldt in de rapportage zelf dat zij de kwaliteit van de provinciale rapportages op onderdelen onvoldoende vindt. Afspraken tussen het Ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn wel in ontwikkeling. Deze afspraken betreffen een andere manier om de kwaliteit en betrouwbaarheid van de financiële en niet-financiële gegevens te waarborgen (LNV, 2008f). In ons rapport bij het jaarverslag 2008 van het Ministerie van LNV komen wij op dit onderwerp terug.

Een belangrijk knelpunt is verder het ontbreken van duidelijke definities en begrippen (Algemene Rekenkamer, 2006; LNV, 2008c). Dit knelpunt signaleerden wij ook al in 2006. In de ILG-bestuursovereenkomsten is afgesproken dat de provincies jaarlijks over de voortgang rapporteren in een voorgeschreven tabel waarin de kwantitatieve gegevens over prestaties en financiën moeten worden ingevuld. Er zijn echter onvoldoende afspraken gemaakt over te hanteren definities, begrippen of meetmethoden bij het invullen van deze tabel. Zo is niet duidelijk vastgelegd welke hectares als prestatie meegeteld moeten worden. Het Ministerie van LNV en IPO hebben een projectgroep ingesteld en werken aan een «Handboek ILG-voortgangsrapportages», waarin nadere omschrijvingen en definities worden gegeven met als doel de volgende ILG-voortgangsrapportages te verbeteren (LNV, 2008c).

2.2.1 Kwaliteit en betrouwbaarheid prestatiegegevens

Het Ministerie van LNV en de provincies zijn het project «Nulmeting op kaart» gestart. Doel van dit project is het verbeteren van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de prestatiegegevens, het opvullen van witte vlekken in de informatievoorziening en het aanbrengen van een eenduidig onderscheid tussen beheer binnen en buiten de EHS. Dit project is gestart toen bij de uitwerking van de ILG-bestuursovereenkomsten bleek dat er tussen Rijk en provincies verschil van inzicht bestond over de stand van zaken rond de restantaakstellingen. In het project «Nulmeting op kaart» worden per provincie de nog te realiseren EHS-gebieden per 1-1-2007 vastgesteld en op een digitale kaart gezet. Op grond van de uitkomsten daarvan zouden de nog te realiseren EHS-gebieden, zoals vermeld in de bestuursovereenkomsten, in 2007 opnieuw worden gezien. Omdat de «Nulmeting op kaart» pas in de tweede helft van 2009 wordt afgerond, is dat nog niet gebeurd. Dat betekent dat bijna twee jaar na de start van het ILG nog steeds geen goed beeld bestaat van de situatie bij aanvang van het ILG.

2.2.2 Centrale informatieverzameling

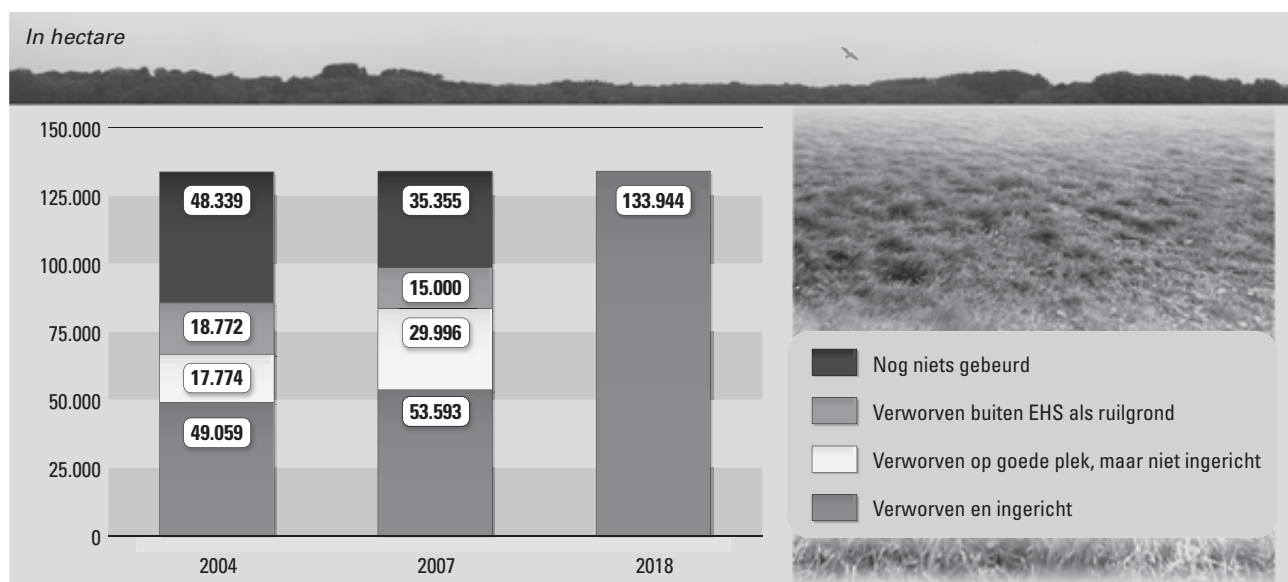
Het ministerie heeft onze aanbeveling opgevolgd om informatie op een centraal punt te verzamelen en te analyseren en voor alle betrokkenen toegankelijk te maken. De toezegging dat de minister hierover afspraken zou maken met de provincies is nagekomen. Mede door de aanwijzing van de EHS als groot project is de informatievoorziening verbeterd ten opzichte van de informatie die in de jaarverslagen van de ministeries werd verstrekt. Zo zijn in de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* verschillende informatiebronnen (LNV, VenW, provincies) overzichtelijk gebundeld en komen er meer aspecten

aan de orde. Ook is voor een deel van de ontbrekende informatie een verbetertraject aangegeven. Over een aantal relevante onderwerpen bevat de rapportage geen prestatiegegevens, zoals de vraag welke van de verworven gronden op de juiste plek liggen, de ontwikkelingen in het aantal hectares ruilgrond en hoe het staat met de planologische bescherming in bestemmingsplannen. Informatie hierover wordt ook niet gevraagd in de voorgeschreven tabel voor de ILG-rapportage voor de provincies. Ook zijn de gegevens over het aantal gerealiseerde hectares niet zonder meer te vergelijken met gegevens uit andere jaren. Hierdoor is de voortgang van het uitvoeringsproces niet goed te volgen en kan ook de uitvoering niet tijdig worden bijgesteld.

2.3 Voortgang grondverwerving en inrichting onduidelijk

Via het eerste spoor, verwerving en inrichting, wil de minister in 2018 133 944 ha nieuwe natuur realiseren. Hiervoor moet 130 444 ha worden verworven⁴ en 133 944 ha worden ingericht.⁵ Figuur 4 geeft de doelen en de realisatie tot eind 2007 weer voor het eerste spoor.

Figuur 4 **Stand van zaken verwerving en inrichting per 31 december 2004 en 2007 en de doelstelling voor 2018 (inrichting exclusief particulier beheer).**



Bron gegevens 2004: Algemene Rekenkamer, 2006. Bron gegevens 2007: LNV, 2008c.

⁴ Een deel van de grond (3 500 ha) is al in bezit van het Rijk en hoeft dus niet aangekocht te worden.

⁵ Daarnaast moet binnen het tweede spoor, particulier natuurbeheer, 42 771 ha worden ingericht. In de rapportages van LNV worden de taakstellingen voor inrichting van particuliere gronden en van nieuwe door het Rijk verworven gronden bij elkaar opgeteld (totaal 176 715 ha). Overigens is de taakstelling voor verwerving en inrichting in de Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS (LNV, 2008a) en de begroting van LNV voor 2009 (LNV, 2008d) iets lager dan voorheen. Deze verandering wordt in de kamerstukken niet toegelicht.

⁶ 66 833 ha binnen de EHS plus 18 772 ha ruilgrond buiten de EHS.

2.3.1 Voortgang grondverwerving

De gegevens over de verwerving van grond op de juiste plek en ruilgronden zijn niet duidelijk. Volgens de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* (LNV, 2008a) was er eind 2007 in totaal 98 589 ha grond voor de EHS verworven en is er in 2005–2007 14 047 ha verworven. Op basis van deze gegevens zou per 31 december 2004 84 542 ha verworven zijn. Dat sluit echter niet aan bij de 85 605 ha die het Ministerie van LNV in 2006 noemde⁶ (Algemene Rekenkamer, 2006).

In de voortgangsrapportage wordt geen onderscheid gemaakt tussen grond binnen de EHS (dus op de juiste plek) en ruilgrond. De provincies hoeven daarover ook niet te rapporteren. Ook hoeven zij niet te rappor-

teren over de afspraak in de ILG-bestuursovereenkomsten dat zij 17 500 ha van de eerder aangekochte ruilgronden zullen ruilen voor grond binnen de EHS. Daardoor bestaat geen inzicht in de omvang en omloopsnelheid van ruilgronden.

Wel vermeldt het Ministerie van LNV dat de ervaring leert dat jaarlijks ongeveer een derde direct op de juiste plek wordt verworven en twee derde als ruilgrond. De verwachte hoeveelheid ruilgrond op 31 december 2007 bedroeg volgens LNV ongeveer 15 000 ha. Deze cijfers sluiten niet aan bij de informatie die het Ministerie van LNV ons in 2006 verstrekke over de stand van zaken per 31 december 2004: 18 772 ha ruilgrond (Algemene Rekenkamer, 2006). Ook sluiten de cijfers niet aan bij de hoeveelheid ruilgronden die het ministerie opgaf voor de Natuurbalans 2008, gepubliceerd door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL): 27 500 ha eind 2006 (Bredenoord et al., 2008; PBL, 2008a).⁷ Het PBL concludeerde op basis daarvan dat de verwerving van grond binnen de EHS stagneerde doordat alleen ruilgronden werden aangekocht (PBL, 2008a).

Overigens heeft de minister van LNV ten onrechte aan de Tweede Kamer gemeld dat wij de ruilgronden in onze rapporten buiten beschouwing laten. Dit is niet het geval, maar voor een juist beeld van de voortgang maken wij onderscheid tussen gronden die binnen de EHS zijn verworven en ruilgronden buiten de EHS. Met het aankopen van ruilgronden is de verwervingstaakstelling naar onze mening niet gerealiseerd omdat de grond in de toekomst nog geruimd moet worden voor grond binnen de EHS.

2.3.2 Toepassing vrijwilligheidsprincipe

In 2006 deden wij de aanbeveling de toepassing van het vrijwilligheidsprincipe te evalueren en indien nodig de wijze van toepassing te heroverwegen. Te lang vasthouden aan het vrijwilligheidsprincipe belemmert volgens ons de voortgang van de EHS. De toenmalige minister van LNV vond een evaluatie van het vrijwilligheidsprincipe op basis van opgedane ervaringen steeds logischer naarmate de voortgang van de realisatie van de EHS vorderde. In het kader van het ILG had hij met provincies afgesproken dat hij over dit onderwerp «de vinger aan de pols» zou houden en indien nodig maatregelen zou nemen.

Begin 2008 heeft de Raad voor het Landelijk Gebied de regering een advies uitgebracht over onteigening. In dit advies onderschrijft de raad onze aanbeveling over het vrijwilligheidsprincipe. De raad concludeert dat:

- in de uitvoeringsstrategie voor de Ecologische Hoofdstructuur een mentale omslag nodig is: «van vrijwillig naar verantwoord»;
- de praktijk laat zien dat onteigening een «positief instrument» geworden is;
- onteigening voor natuurdoeleinden kan rekenen op toenemende acceptatie;
- een aantal mythen de benodigde mentale omslag in de weg staan (Raad voor het Landelijk Gebied, 2008).

⁷ Volgens LNV is daarbij een andere definitie van ruilgronden gebruikt, namelijk alle grond in bezit van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) die is toegerekend aan de EHS. Van deze grond ligt volgens het Ministerie van LNV ruim 8 000 ha ter plekke in de EHS of binnen lopende landinrichtingsprojecten en 14 000 ha buiten de begrenzing van de EHS. Het resterende verschil van 5 500 ha kan het ministerie niet verklaren en zou mogelijk voortkomen uit verschillende peildata.

Provincies zijn via de ILG-bestuursovereenkomsten bevoegd voor de verwerving en daarmee ook voor het toepassen van onteigening. De minister heeft met de provincies in de ILG-bestuursovereenkomsten afgesproken dat zij gezamenlijk, in de zeven jaar die het ILG telt, niet meer dan 10% van de hectares via onteigening zullen verwerven. De provincies

hoeven in de verplichte rapportagetabel niet te rapporteren over de toepassing van onteigening, maar het Ministerie van LNV beschikt wel over deze informatie. De afgelopen jaren bleken vijf van de twaalf provincies niet uit de voeten te kunnen met vrijwillige verwerving en de incidentele toepassing van onteigening. Sommige provincies pasten onteigening vaker dan in 10% van de gevallen toe. Het landelijk gemiddelde lag in 2006 nog onder de 10%, maar het kabinet sluit niet uit dat de 10%-grens al voor de tussentijdse evaluatie van het ILG in 2010 wordt overschreden.

In reactie op het advies van de raad stelt het kabinet dat dit geen aanleiding vormt het huidige kabinetsbeleid te herzien. Het kabinet hecht sterk aan de toezegging de gronden voor de EHS in principe op basis van vrijwilligheid te verwerven. Wel ziet het kabinet dat het in het westen van het land steeds moeilijker wordt om grond op vrijwillige basis te verwerven. Doordat sommige provincies onteigening vaker dan in 10% toepassen staat het maximum van 10% onteigening volgens het kabinet onder druk, maar niet zoveel dat nu al de discussie moet worden geopend om dit percentage te verhogen of los te laten. Het kabinet ziet geen reden het eerder aangekondigde evaluatiemoment (de «midterm review» van het ILG in 2010) naar voren te halen (LNV, 2008d).

2.3.3 Voortgang inrichting

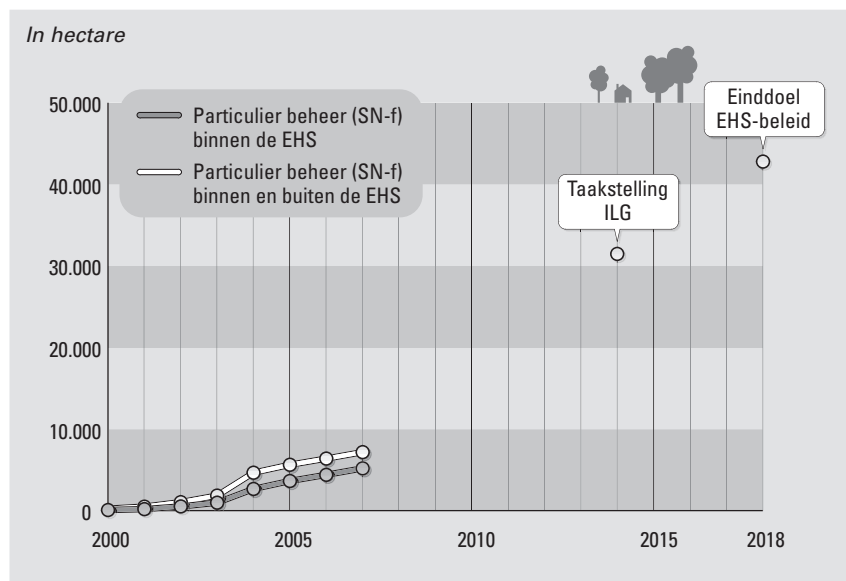
Het tempo van inrichting is te laag om de doelstelling voor de EHS in 2018 te realiseren. Om de totale uitbreiding van de EHS in 2018 te realiseren moet in totaal 133 944 ha nieuw verworven EHS-gebied worden ingericht. In 2006 constateerden we dat aan de inrichting van nieuwe natuur nog erg veel moest gebeuren. Eind 2004 was namelijk pas 49 059 ha ingericht (37%). Eind 2007 was dat toegenomen tot 53 593 ha (40%).⁸ Verder meldt het Ministerie van LNV dat 20 000 ha inrichting onder handen is (LNV, 2008c). Dat houdt in dat de gronden verworven zijn en dat een inrichtingsplan kan worden voorbereid of in uitvoering is.

2.4 Toename particulier natuurbeheer te langzaam

Een tweede spoor om nieuwe EHS-natuur te realiseren is het aanleggen en beheren van nieuwe natuur door particuliere grondeigenaren op hun eigen grond. Op deze manier wil de minister in 2018 42 771 ha realiseren. In 2000 is hiervoor de Subsidieregeling Natuurbeheer opengesteld. In 2006 constateerden we dat op die wijze nog niet veel hectares nieuwe natuur waren gerealiseerd (2 701 ha per eind 2004). In de periode 2005–2007 is het aantal hectares nieuwe natuur via particulier natuurbeheer toegenomen, tot 7 209 ha per eind 2007 (LNV, 2008c). Uit de toelichting van LNV blijkt dat hierbij 1 988 ha particulier beheer buiten de EHS is meegeteld. De doelen en de realisatie tot eind 2007 worden weergegeven in figuur 5.

⁸ In deze realisatiecijfers is geen inrichting van particulier beheer meegeteld.

Figuur 5 **Particulier natuurbeheer**



Uit de evaluatie van de omslag van minder verwerving naar meer particulier en agrarisch natuurbeheer blijkt dat de bereidheid onder particulieren te laag is om de taakstelling van 42 771 ha particulier natuurbeheer te realiseren (MNP, 2007b). De trage voortgang van het particulier natuurbeheer is voor de minister geen aanleiding geweest de taakstelling voor particulier natuurbeheer naar beneden bij te stellen.

Om de bekendheid van en de belangstelling voor particulier natuurbeheer te stimuleren heeft het Ministerie van LNV wel verschillende maatregelen genomen om particuliere grondeigenaren beter voor te lichten. Het effect van deze maatregelen hebben wij niet onderzocht. Het ministerie signaleerde in het najaar van 2007 drie belangrijke obstakels voor particulier natuurbeheer: de mentale omslag die nodig is bij grondeigenaren, de fiscale afwikkeling van een bedrijfsbeëindiging, en de veelheid aan bijkomende (onder meer provinciale en gemeentelijke) voorwaarden aan veranderingen in het bestemmingsplan. Het ministerie denkt alleen de problemen rond de fiscale afwikkeling op korte termijn te kunnen aanpakken.

Mocht de komende jaren geen substantiële versnelling in het tempo van het realiseren van de taakstelling voor particulier natuurbeheer optreden, dan heroverweegt de minister de totale taakstelling voor particulier beheer bij de «midterm review» van het ILG alsnog (LNV, 2007e).

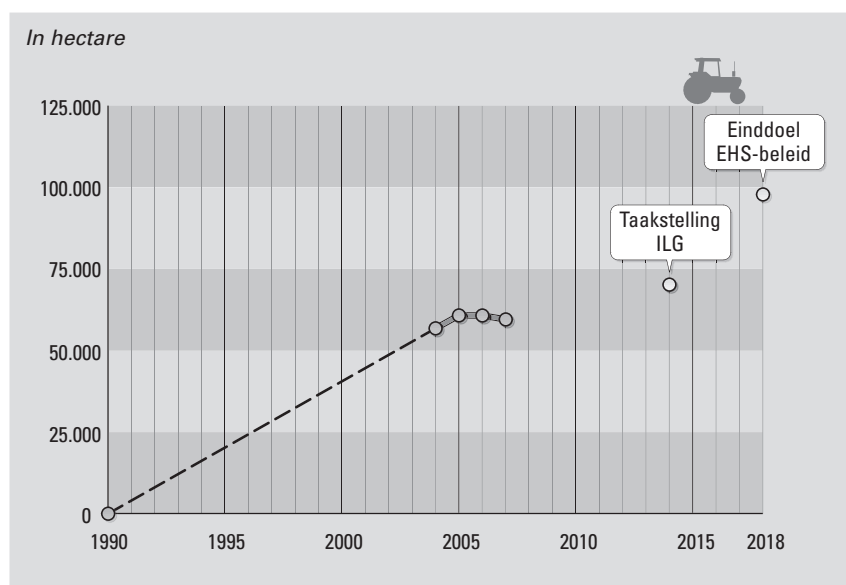
2.5 Agrarisch natuurbeheer stagneert

2.5.1 Voortgang agrarisch natuurbeheer

Ruim een derde van de nieuwe EHS-natuur (97 685 ha), moet via het derde spoor, agrarisch natuurbeheer, gerealiseerd worden. Eind 2004 was er 56 668 ha agrarisch natuurbeheer gerealiseerd. In 2005 en 2006 nam de oppervlakte agrarisch beheer nog toe, in 2007 was er een daling met ruim 1 200 ha. Eind 2007 was er 59 415 ha gerealiseerd. De doelen en de realisatie van de totale oppervlakte agrarisch natuurbeheer tot eind 2007

worden weergegeven in figuur 6.

Figuur 6 Agrarisch beheer



Het is onduidelijk welke van deze hectares tot de EHS gerekend moeten worden. Uit kaartanalyses bleek dat eind 2004 47% (26 394 ha) en eind 2005 40% (24 520 ha) van de agrarisch beheergebieden binnen de EHS lag (Algemene Rekenkamer, 2006). Het Ministerie van LNV neemt aan dat eind 2007 twee derde (39 610 ha) van de gebieden binnen de EHS ligt (LNV, 2008c). LNV vermeldt niet waarop deze aanname gebaseerd is. Of het percentage agrarisch beheergebieden buiten de EHS sinds 2006 in de praktijk is veranderd, is niet bekend.

In de *Nota Ruimte* (VROM et al., 2006) wordt gesteld dat alle percelen waar een subsidie voor agrarisch beheer verleend wordt, per definitie tot de EHS behoren zo lang de subsidie duurt en voor zover de subsidie verleend is om te voldoen aan de taakstelling van de EHS van 90 000 ha.⁹ Subsidiecontracten hebben een looptijd van zes jaar. Met deze definitie kan de ligging van dit deel van de EHS elke zes jaar veranderen. Voor de ontwikkeling en instandhouding van natuurwaarden is juist continuïteit vereist.

2.5.2 Doeltreffendheid agrarisch natuurbeheer

In ons rapport in 2006 vroegen wij aandacht voor de doeltreffendheid van het agrarisch beheer vanuit ecologisch oogpunt. Een groot deel van het agrarisch natuurbeheer is gericht op weidevogels. De doelstelling van het beleid voor weidevogels is dat het aantal weidevogels per soort in Nederland in 2010 niet meer achteruitgaat maar weer toeneemt (Laporte & de Graaff, 2006). Ondanks alle inspanningen neemt de weidevogelstand nog steeds sterk af (Teunissen & Soldaat, 2006). Om de effectiviteit van agrarisch natuurbeheer te vergroten, zou volgens het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) een groter aandeel van zwaardere beheerpakketten nodig zijn. Ook zouden er volgens het MNP mogelijkheden geschapen moeten worden voor inrichtingsmaatregelen bij agrarisch natuurbeheer, bijvoorbeeld ter verhoging van het waterpeil. Zulke subsidiemaatregelen vragen wel hogere vergoedingen voor het agrarisch natuurbeheer (MNP,

⁹ *Nota Ruimte*, 3.3.4: «De gebieden waarvoor in het kader van het voldoen aan de EHS-taakstelling van 90 000 hectare beheersgebied met agrariërs overeenkomsten in het kader van agrarisch natuurbeheer worden afgesloten en die binnen de in een bepaalde verhouding begrensde beheersgebieden dan wel binnen ruime jas gebieden vallen worden tot de EHS gerekend.»

2007a, 2007b). Bij de aanbevelingen van het MNP past het besluit van het Ministerie van LNV in 2007 om enkele beheerpakketten die niet effectief waren uit de subsidieregeling agrarisch beheer te halen. Het ging hierbij om subsidie voor weidevogelbeheer waar alleen nestbescherming werd uitgevoerd. Deze beleidswijziging heeft naar verwachting een daling van het aantal hectares agrarisch beheer tot gevolg (in 2010–2011 zullen overeenkomsten aflopen op ongeveer 7 500 ha), maar draagt bij aan een doelmatiger inzet van middelen.

Decentralisatie subsidieregeling agrarisch natuurbeheer

Per 1 januari 2007 is de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer overgegaan in handen van de provincies. Zij werken momenteel aan een nieuw subsidiestelsel voor agrarisch natuurbeheer dat in 2010 van kracht zal worden, tegelijk met de inwerkingtreding van het nieuwe Programma Beheer. Het Ministerie van LNV meldde dat provincies bezig zijn de gebieden voor weidevogelbeheer nader aan te wijzen. Dit zou kunnen leiden tot een krappere begrenzing met ingang van het nieuwe subsidiestelsel in 2010. Hierdoor zou een groter deel van het geld voor agrarisch beheer ingezet worden in ecologisch waardevolle en kansrijke gebieden en meer bijdragen aan de ruimtelijke samenhang in de EHS.

Nieuwe maatregelen

Om de areaaldoelstelling voor agrarisch beheer in 2018 te bereiken moeten niet alleen nieuwe maatregelen worden getroffen voor uitbreiding, maar ook voor de vervanging van niet-verlengde contracten. Wanneer de recente trend doorzet, wordt het halen van de areaaldoelstelling voor agrarisch beheer onzeker. Het Ministerie van LNV heeft de Dienst Landelijk Gebied en de Dienst Regelingen gevraagd uit te zoeken waarom boeren van wie het contract afloopt, geen nieuwe contracten meer afsluiten. Een van de oorzaken is volgens het ministerie het gegeven dat de vergoedingen voor agrarisch natuurbeheer niet meestijgen met de ontwikkelingen van de prijzen van de landbouwproducten. Agrarisch natuurbeheer wordt zo een minder aantrekkelijke optie voor boeren.

Kanttekening

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat het realiseren van de taakstelling voor agrarisch natuurbeheer geen doel op zich dient te zijn; het is een middel om de biodiversiteit van het agrarisch gebied (zoals weidevogels) te beschermen. Bij het formuleren van strengere eisen aan agrarisch natuurbeheer met het oog op een betere bescherming van de biodiversiteit telt een deel van het areaal niet mee, zodat er dan sprake is van een (tijdelijke) afname. Als het Rijk en de provincies zich te zeer richten op de hectaredoelstelling, kan de effectiviteit van het agrarisch natuurbeheer – en daarmee het maatschappelijk draagvlak – in het geding komen. De uitdaging is te zoeken naar voldoende betrokken boeren die willen deelnemen aan ecologisch effectieve maatregelen.

3 STURING DOOR RIJKSOVERHEID VERBETERD

In ons onderzoek uit 2006 constateerden we dat het Rijk het EHS-beleid beter zou moeten sturen. Daartoe zou het Rijk de provincies duidelijke kaders moeten stellen voor omvang, kwaliteit, samenhang en planologische bescherming van de EHS, zo stelden we in ons rapport. Ook duidelijke afspraken over monitoring en rapportage (verantwoording) vonden we belangrijk. We vonden dat er een integraal stelsel voor sturing op natuurkwaliteit moest komen. Tot slot moest gelet worden op de doelmatigheid en doeltreffendheid, ook in relatie met milieuoedities en de mogelijkheid om die te verbeteren. De minister gaf aan dat hij de ambitie had deze aanbevelingen op te volgen.

We stellen vast dat het ministerie zich op veel punten heeft ingespannen om de sturing te verbeteren, zoals ook was toegezegd. Bij de ILG-bestuurs-overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over de financiële kaders en de kwantitatieve prestaties in aantal hectares. Op dit moment stuurt de minister nog vooral op realisatiewijze. Zij is wel van plan om met de provincies afspraken te maken over natuurkwaliteit. Om dit mogelijk te maken is een integraal stelsel voor natuurkwaliteit in ontwikkeling, zoals wij toen suggereerden. Ook zijn er met de provincies afspraken gemaakt over de aanpak van de milieukwaliteit.

In het vervolg van dit hoofdstuk werken we deze conclusie nader uit. Daarbij gaan we allereerst in op twee belangrijke ontwikkelingen sinds 2006: de instelling van EHS als groot project en de informatie die de Tweede Kamer in dat kader vraagt van de minister (§ 3.2 en 3.3). Vervolgens bespreken we de sturing op natuur- en milieukwaliteit (§ 3.4) en de afstemming natuurdoelen, milieuoedities en locatie (§ 3.5). De planologische bescherming van EHS-gebieden en de afspraken daarover tussen Rijk en provincies worden besproken in hoofdstuk 4.

3.1 Afspraken met provincies vooral over omvang en financiering

Op 1 januari 2007 is de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) in werking getreden.¹⁰ Hiermee hebben de provincies het grootste deel van de verantwoordelijkheid rond de EHS gekregen. Op 18 december 2006 zijn de bestuursovereenkomsten Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) tussen het Rijk en de provincies voor de periode 2007–2013 getekend. In deze bestuursovereenkomsten heeft het Rijk met de individuele provincies afspraken gemaakt over verplichtingen tussen beide partijen rond de realisatie van de EHS. Hiervoor stelde het Rijk in 2007 € 439,2 miljoen beschikbaar (Algemene Rekenkamer, 2008). In de ILG-bestuursovereenkomsten is afgesproken dat de provincies jaarlijks rapporteren over de voortgang, maar dat zij pas na zeven jaar (eind 2013) verantwoording afleggen. In 2010 volgt de tussentijdse evaluatie van de ILG. De Wet inrichting landelijk gebied biedt wel de mogelijkheid een visitatiecommissie in te stellen om de voortgang te beoordelen.

Onze aanbeveling om bij de invoering van de Wilg duidelijke kaders te formuleren waarbinnen de provincies het beleid verder kunnen vormgeven en uitvoeren, is gedeeltelijk opgevolgd. In de bestuursovereenkomsten met de provincies zijn prestatieafspraken vastgelegd over hectares verwerving, inrichting en beheer, vermindering van de verdroging en maatregelen tegen vermessing. Over het aantal knelpunten in verbindingzones dat moet worden opgelost zijn afspraken gemaakt met betrekking tot de financiële kaders en de kwantitatieve prestaties in aantal hectares

¹⁰ Staatsblad 677 21 december 2006, Besluit van 13 december 2006, houdende het tijdstip van inwerkingtreding van Wet inrichting landelijk gebied en van het Besluit van 30 november 2006, houdende wijziging van het Besluit herverkaveling reconstructie concentratiegebieden (nieuwe grondslag Wet inrichting landelijk gebied).

en aantal knelpunten. Over de natuurkwaliteit zijn ook afspraken gemaakt.¹¹ De ILG-bestuursovereenkomsten bevatten geen afspraken tussen Rijk en provincies over ruimtelijke samenhang en planologische bescherming. Wij vinden dat dit wel had moeten gebeuren omdat de kaders voor uitvoering nu niet duidelijk zijn en de ruimtelijke samenhang nu niet is verzekerd. De regels voor de planologische bescherming zijn wel vastgelegd in de Spelregels EHS (zie verder hoofdstuk 4).

3.2 Meer informatie dankzij EHS als groot project

3.2.1 Informatie over kwaliteit, samenhang en planologische bescherming

Op voorstel van de Vaste Commissie voor LNV heeft de Tweede Kamer op 26 april 2007 de EHS aangewezen als groot project.¹² De Tweede Kamer wilde de kwantiteit en kwaliteit van de informatie over de realisatie van de EHS verbeteren, om zo haar controlerende taak beter te kunnen vervullen. De Tweede Kamer vroeg om informatie over omvang (hectares), kwaliteit (milieucondities en natuurkwaliteit), ruimtelijke samenhang, planologische bescherming en de beoogde effecten van de EHS (Tweede Kamer – Vaste Commissie voor LNV, 2007b). De aanwijzing van de EHS als groot project staat op gespannen voet met het besluit tot het instellen van het ILG met een verantwoording na zeven jaar, waarbij het Rijk juist op veel grotere afstand was komen te staan. In haar reactie op de informatievraag van de Tweede Kamer gaf de minister dan ook aan dat de aanwijzing van de EHS als groot project niet moest leiden tot het einde van de sturingsfilosofie en de flexibiliteit van het ILG, of tot een verzwarening van de informatieplicht van provincies (LNV, 2008a). Omdat de Tweede Kamer om meer informatie vroeg dan wat met provincies was afgesproken over de ILG-voortgangsrapportages, stelde de minister dat zij niet alle gevraagde informatie kon leveren. Beleidsinformatie die buiten ILG-afspraken viel, was onder meer:

- de frequentie van rapporteren;
- informatie over kwaliteit van de natuur;
- informatie over planologische bescherming van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen;
- informatie over vistrappen en natuurvriendelijke oevers (LNV, 2008b).

Na overleg tussen de minister van LNV en de Tweede Kamer (LNV, 2008b; Tweede Kamer – Vaste Kamercommissie voor LNV, 2008) vond de Kamer het voldoende als de minister eens per jaar zou rapporteren op basis van de informatie van de provincies in het kader van het ILG. De minister beloofde bovendien dat zij de provincies zou vragen naar de knelpunten in het behalen van de doelstellingen van de EHS. Zij zou hierover rapporteren in het kader van het Groot project EHS (LNV, 2008b).

3.2.2 Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS

Op 26 september 2008 stuurde de minister van LNV de *Eerste voortgangsrapportage Groot project Ecologische Hoofdstructuur* aan de Tweede Kamer (LNV, 2008a). De voortgangsrapportage bevat informatie over elk van de punten die door de Kamer gevraagd waren (omvang, kwaliteit, ruimtelijke samenhang, planologische bescherming en beoogde effecten van de EHS), maar over sommige onderwerpen is de informatie erg beknopt. Ook de betrouwbaarheid van de informatie is nog niet gewaarborgd, zoals wij in hoofdstuk 2 al vermeldden. Het Ministerie van LNV is het hier niet mee eens en gaat ervan uit dat de informatie in de ILG-rapportages van provincies betrouwbaar is. Wel werken Rijk en

¹¹ Over de beoogde natuurdoelen wordt in de bestuursovereenkomsten alleen vermeld dat in 2010 nadere afspraken gemaakt worden over de kwaliteitsborging.

¹² Zie ook de Regeling grote projecten (Tweede Kamer – Vaste Commissie voor LNV, 2007a).

provincies samen aan verbetering van de ILG-voortgangsrapportages, met name als het gaat om begrippen en definities.

3.3 Goed begin sturing op natuurkwaliteit

3.3.1 Integraal stelsel voor natuurkwaliteit

In ons rapport uit 2006 deden wij de aanbeveling een integraal stelsel voor natuurkwaliteit op te zetten, maar de minister ging daar in zijn reactie niet op in. Niettemin heeft het Ministerie van LNV een goed begin gemaakt met het opvolgen van deze aanbeveling.

In het samenwerkingsverband «Project waarborgen natuurkwaliteit»¹³ is een voorstel voor een «Index Natuur, Landschap en Recreatie» uitgewerkt. In dit voorstel worden de verschillende stelsels om natuurkwaliteit te bepalen samengevoegd tot één nieuw stelsel.¹⁴ De natuurdoelen van Natura 2000 en de watertypen van de Kaderrichtlijn Water zijn niet in het stelsel geïntegreerd maar er wel eenduidig aan gekoppeld. Er is ook een opzet van een beoordelingssysteem ontwikkeld met drie kwaliteitsniveaus: laag, middel en hoog.¹⁵ De beoordelingscriteria worden momenteel concreet uitgewerkt door middel van pilots. Verder zijn er beschrijvingen van verschillende vormen van agrarisch natuurbeheer (en landschapsbeheer door agrariërs). Deze beschrijvingen worden in het stelsel opgenomen. Ook hebben de terreinbeherende organisaties standaardkostprijzen bepaald voor het beheer van natuur, landschap en recreatievoorzieningen. Een audit op verzoek van het Rijk en IPO heeft geleid tot een herberekening van de standaardkostprijzen.

Het nieuwe stelsel gaat de basis vormen voor de beoordeling van de aanwezige natuurkwaliteit. De bedoeling is dat het daarnaast gebruikt gaat worden voor de sturing van het beleid, de formulering van kwaliteitsdoelen, het bepalen van de benodigde milieukwaliteit, het verlenen van beheersubsidies, het beheer van terreinen, de monitoring van natuurkwaliteit en milieuecondities, en de evaluatie van het beleid.

De planning is in de tweede helft van 2009 de eerste provinciale rapportages over de actuele natuurkwaliteit beschikbaar te hebben (nulmeting), wat wij toejuichen. In 2010 kunnen dan afspraken gemaakt worden over het ambitieniveau voor natuurkwaliteit (doelen). Het Ministerie van LNV verwacht nog enkele jaren nodig te hebben om tot een optimale kwaliteitssturing te komen, inclusief een efficiënt monitorsysteem.

3.3.2 Sturing nog vooral op realisatiewijze

In 2006 deden wij de aanbeveling ervoor te zorgen dat het Rijk en de provincies zich bij de keuze uit de realisatiewijzen meer zouden laten leiden door de vraag welke beheerder op de beoogde EHS-locatie de gewenste natuurdoelen het best en tegen de laagste kosten kan realiseren. Hoewel de minister deze aanbeveling onderschreef, is zij vrijwel niet opgevolgd. In de bestuursovereenkomsten stuurt de minister vooral op hectares per realisatiewijze. Over de beoogde natuurdoelen is alleen vermeld dat in 2010 nadere afspraken gemaakt worden over de kwaliteitsborging. Provincies hebben wel de mogelijkheid de budgetten voor de ene realisatiewijze voor de andere aan te wenden en te schuiven in de volgorde waarin zij onderdelen van de EHS realiseren, zolang zij alle overeengekomen prestaties realiseren. Zo mogen ze bijvoorbeeld geld voor inrichting gebruiken om grond te verwerven en dan later het budget

¹³ Hieraan nemen deel de Ministeries van LNV en VROM, IPO, beheerdersorganisaties en het Planbureau voor de Leefomgeving.

¹⁴ De verschillende stelsels betreffen natuurdoelen en natuurdoeltypen, beheerpakketten van Programma Beheer, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten en natuurindelingen van de provincies.

¹⁵ Bij het uitwerken van criteria voor milieukwaliteit is ook het Ministerie van VROM betrokken.

voor verwerving gebruiken om de inrichting af te ronden. Deze flexibiliteit bevordert de slagvaardigheid bij het realiseren van de EHS, doordat beter ingespeeld kan worden op schommelingen in vraag en aanbod van grond.

3.4 Begin afstemming natuurdoelen, milieuocondities en locatie

Onze aanbeveling in 2006 was om per EHS-gebied natuurdoelen, milieuocondities en locatie beter op elkaar af te stemmen. Een andere aanbeveling was dat provincies zouden aangeven wie welke maatregelen treft om de milieuocondities te verbeteren. De minister onderschreef toen deze aanbeveling. Hij gaf aan in het overleg met de provincies te willen bezien hoe de provincies hier invulling aan kunnen geven. De doelstelling van het Rijk is namelijk om in 2027 goede milieuocondities te hebben in alle EHS-gebieden en al in 2015 in de Natura 2000-gebieden. Verder is het doel de verdroging op te heffen in 2018 (LNV, 2006). Het Rijk is daar echter niet meer rechtstreeks voor verantwoordelijk. Met de komst van het ILG zijn de provincies verantwoordelijk geworden voor de verbetering van milieuocondities, inclusief de verdrogingsbestrijding.

3.4.1 Afspraken over aanpak milieukwaliteit door provincies

Bij een nulmeting in het kader van het ILG hebben Rijk en provincies de oppervlakte verdroogd gebied binnen de EHS vastgesteld op 220 000 ha (Bredenoord et al., 2008). De provincies hebben zogenaamde TOP-lijsten vastgesteld van verdroogde gebieden (ongeveer 89 000 hectare) waar met voorrang maatregelen getroffen zullen worden (PBL, 2008a). De vaststelling heeft meer tijd in beslag genomen dan voorzien, doordat de Tweede Kamer over de TOP-lijsten geïnformeerd wilde worden alvorens deze vast te stellen (LNV, 2007b). Eind 2007 stemden de minister van LNV en de Tweede Kamer met deze lijsten in (LNV, 2007c, 2007d). In het kader van het ILG is afgesproken dat de provincies voor meer dan 70 000 ha van deze TOP-lijsten maatregelen nemen om de hydrologische situatie te verbeteren.¹⁶ Daarmee is duidelijk geworden welke gebieden als verdroogd beschouwd worden en in welke gebieden maatregelen getroffen moeten worden.

In de ILG-bestuursovereenkomsten is ook afgesproken dat de provincies maatregelen zullen treffen tegen verzuring en vermesting.¹⁷ Er zijn afspraken gemaakt voor de aanpak van meer dan 30 000 hectare (LNV, 2008c).

Wat de voortgang betreft wordt in de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* (LNV, 2008a) vermeld dat de provincies verdroging, verzuring en vermesting in het eerste (opstart)jaar van het ILG nog slechts beperkt tegengaan («enkele honderden hectares»).

In 2006 en 2007 stelde het Ministerie van VROM de zogenaamde «Koopmansgelden» beschikbaar aan provincies. Deze «Koopmansgelden» zijn bestemd voor maatregelen in bufferzones rondom verdroogde gebieden, die gericht zijn op de extensivering van de melkveehouderij. In 2007 werd 3,5 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de provincie Limburg. In 2008 werd in totaal 6,7 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de provincies Brabant, Overijssel, Drenthe en Gelderland. De provincie Noord-Holland kreeg een bijdrage van 0,34 miljoen euro.

¹⁶ Hydrologie is de studie naar het gedrag en de eigenschappen van water in de atmosfeer, op en onder het aardoppervlak.

¹⁷ Deze maatregelen kunnen erop gericht zijn de bron van vervuiling aan te pakken of de gevolgen van vervuiling te verminderen.

3.4.2 EU-richtlijnen milieukwaliteit

Richtlijnen van de EU stellen eisen aan de natuurkwaliteit van EHS-gebieden. Zo moet in de wateren die onder de Kaderrichtlijn water (KRW) vallen goede milieukwaliteit in 2015 gerealiseerd zijn. Nederland zet in op uitstel van deze termijn, maar het is onzeker of de Europese Commissie dit uitstel ook zal verlenen (PBL, 2008a en 2008b). Voor de Natura 2000-gebieden die onder de richtlijn vallen biedt de KRW geen mogelijkheid tot het aanvragen van uitstel.

Uit het voorbereidingsonderzoek voor de invoering van de Kaderrichtlijn water (PBL, 2008b) blijkt dat met de uitvoering van de voorgenomen maatregelen van Rijkswaterstaat (RWS) en de regionale waterbeheerders een verbetering van de ecologische kwaliteit mag worden verwacht, vooral in de regionale wateren en in de grote rivieren. In de brakke en zoute kustwateren wordt weinig verbetering van de ecologische kwaliteit verwacht. De verwachte verbeteringen zijn niet voldoende om in 2027 aan de kwaliteitseisen van de KRW te voldoen. In 2027 wordt in de regionale wateren naar schatting 40 tot 60% van de doelen bereikt voor in de KRW vermelde soortgroepen als algen, waterplanten, macrofauna en vissen. Voor de Rijkswateren zijn de doelen mogelijk binnen bereik, behalve voor de als natuurlijk aangewezen kustwateren. Het RWS-regiopakket draagt beperkt bij aan de realisatie van de vereiste watercondities voor de (internationaal vastgestelde) natuur- en biodiversiteitsdoelen (Natura 2000).

4 PLANOLOGISCHE BESCHERMING VERBETERD

In ons onderzoek uit 2006 constateerden we dat de provincies de EHS op verschillende manieren hadden opgenomen in hun streekplannen. In die plannen was de EHS niet altijd duidelijk herkenbaar. Ook zagen we dat de planologische bescherming van de EHS in bestemmingsplannen van gemeenten nog veel aandacht nodig had. We deden de minister van LNV de aanbeveling om de totstandkoming van de planologische bescherming van de EHS actief te bevorderen en daarvoor eventueel gebruik te maken van artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 of van de bevoegdheden in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). De minister onderschreef het belang van planologische verankering van de EHS. Hij schreef dat het Rijk zich zo nodig actief zou opstellen, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de realisatie van een samenhangende EHS en het functioneren van planologische bescherming. De minister van LNV zou in overleg met de minister van VROM bezien welke rol het Rijk hierbij kan spelen en daarbij vooral kijken naar de mogelijkheden van de Wet ruimtelijke ordening.

Een ander probleem dat we signaleerden was de onduidelijkheid over de exacte ligging van de EHS en over welk soort natuur waar moest komen. Daarom deden we de aanbeveling de verschillende kaarten van de EHS beter af te stemmen op elkaar en op de taakstelling voor de omvang van de EHS en zoveel mogelijk tot op perceelniveau duidelijkheid te scheppen. De minister wees in zijn reactie op de verbetering hiervan die al zichtbaar was in het MJP-2, waarin kaarten met taakstellingen en afspraken over planologische bestemmingen opgenomen zijn. Ook werd gewerkt aan een kaart waarin de realisatie van (onder andere) de EHS is afgebeeld. Daarnaast zou ook een werkgroep van de Ministeries van LNV en VROM en provincies – die zich bezighoudt met het opstellen van de «spelregels» van de EHS – zich hierover buigen. Deze werkgroep zou de verantwoordelijkheidsverdeling expliciteren.

Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat het rijksbeleid voor planologische bescherming van de EHS is verbeterd. Er wordt gewerkt aan een betere doorwerking van het rijksbeleid op provinciaal niveau. Aan een betere doorwerking naar gemeentelijk niveau (bestemmingsplannen) is evenwel nog weinig gedaan. Voor een goede planologische bescherming van de EHS is het bestemmingsplan uiteindelijk wel doorslaggevend. Deze conclusie wordt verder in dit hoofdstuk uitgewerkt.

4.1 Rijksbeleid voor planologische bescherming EHS verbeterd

4.1.1 Bescherming van de EHS

Uitgangspunt voor de planologische bescherming van de EHS is het «nee, tenzij»-regime, zoals beschreven in de *Nota Ruimte* (VROM et al., 2006). Dit houdt in dat ruimtelijke ingrepen in de EHS niet zijn toegestaan, tenzij er geen alternatieven zijn en er sprake is van een groot openbaar belang.

Over de manier waarop het «nee, tenzij»-principe moest worden geïnterpreteerd en toegepast bestond in 2006 nog onduidelijkheid. Wettelijke voorschriften werden bovendien vaak niet goed nageleefd (Algemene Rekenkamer, 2007a). Sinds 2006 is de duidelijkheid over de inhoud van het beschermingsregime toegenomen, doordat afspraken tussen Rijk en provincies in overleg met VNG en maatschappelijke organisaties zijn vastgelegd in de *Spelregels EHS* (LNV & VROM, 2007).

De Tweede Kamer en de provincies hebben met deze spelregels ingestemd. Er worden drie situaties onderscheiden waarin ingrepen in de EHS onder voorwaarden kunnen plaatsvinden:

1. Ingrepen met een significant negatief effect op de EHS, vanuit een project van groot openbaar belang waarvoor geen reële alternatieven zijn. In dat geval moet de schade aan het EHS-gebied zo veel mogelijk worden beperkt door maatregelen die de negatieve gevolgen voor de natuur afzwakken (mitigeren). De resterende schade moet worden gecompenseerd, bijvoorbeeld door op een andere plaats nieuwe natuur aan te leggen.
2. Een combinatie van diverse plannen, projecten en handelingen in één gebied. Hierbij gaat het om een zogenaamde saldobenadering, waarbij er uiteindelijk minstens evenveel natuur van vergelijkbare kwaliteit moet zijn als in de oorspronkelijke situatie.
3. Herbegrenzen van de EHS om ecologische redenen of vanwege kleinschalige ingrepen.

Dit wordt eveneens uitgewerkt in de *Spelregels EHS*. Door deze uitwerking is meer ruimte ontstaan voor een flexibele toepassing van de regels. Hiermee kunnen onnodige blokkades in de beleidsuitvoering worden weggenomen. Met de toepassing van de Spelregels is echter nog weinig ervaring opgedaan. De komende jaren zal moeten blijken of ze in de praktijk goed functioneren.

Het Rijk heeft met de provincies afgesproken dat zij de Spelregels vertalen in hun eigen ruimtelijk beleid (bijv. *Spelregels EHS* opgenomen in structuurvisie en beleidsregels of verordening op grond van de Wro). Als dat is gebeurd, houdt het Rijk alleen steekproefsgewijs en achteraf toezicht op de juiste toepassing van de wet en de spelregels. Tot het moment dat een provincie het in zijn beleid heeft laten doorwerken toetst het Rijk nog per individueel geval (per ingreep waar natuurcompensatie of toepassing van de EHS-saldobenadering aan de orde is). Daarbij zijn de VROM-inspectie en de LNV-directie Regionale Zaken betrokken.

4.1.2 Nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 werd de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht (Stb. 566, 2006). Deze wet voorziet in een grotendeels nieuw instrumentarium. De belangrijkste verandering is de vervanging van de Planologische Kernbeslissing (PKB) en streekplannen door structuurvisies (zie ook tabel 1).

Tabel 1. Belangrijkste instrumenten in de oude en nieuwe Wet ruimtelijke ordening

	Belangrijkste instrumenten (oude) WRO	Belangrijkste instrumenten (nieuwe) Wro
Rijksoverheid	<ul style="list-style-type: none"> – Planologische Kernbeslissing (PKB) <i>EHS: onderdeel van PKB Nota Ruimte (2006)</i> – goedkeuring streekplan achteraf 	<ul style="list-style-type: none"> – structuurvisie met realisatieparagraaf <i>EHS: onderdeel van nota Realisatie nationaal ruimtelijk beleid (2008)</i> – Algemene Maatregel van Bestuur <i>EHS: onderdeel van AMvB Ruimte (in voorbereiding)</i> – aanwijzing aan gemeente en provincie – vaststellen inpassingsplan in plaats van gemeentelijk bestemmingsplan
Provincies	<ul style="list-style-type: none"> – streekplan – goedkeuring bestemmingsplan achteraf 	<ul style="list-style-type: none"> – structuurvisie met realisatieparagraaf – provinciale verordening – aanwijzing aan gemeente – vaststellen inpassingsplan in plaats van gemeentelijk bestemmingsplan
Gemeenten	bestemmingsplan	bestemmingsplan

Onder de nieuwe wet ligt de nadruk op heldere kaders die Rijk en provincies vooraf moeten stellen aan ruimtelijke plannen van gemeenten. De goedkeuringsprocedure van bestemmingsplannen door provincie en het Rijk vervalt, evenals de PKB en het provinciale streekplan. Als Rijk en provincies invloed willen uitoefenen op gemeentelijke bestemmingsplannen, dan moeten zij dat doen door middel van bijvoorbeeld algemene regels of een inpassingsplan (bestemmingsplan van Rijk of provincie; Kuiper, 2008).

Het Rijk werkt aan de ontwikkeling van het nieuwe beleidsinstrumentarium, maar dit is nog niet gereed. Dit geldt voor de EHS evenzeer als voor andere ruimtelijke belangen op nationaal niveau.

Op rijksniveau waren de kaders voor de EHS vastgelegd in de *Nota Ruimte* (VROM et al., 2006) met de PKB-status. Deze nota bevat echter geen realisatieparagraaf die voldoet aan de eisen van de nieuwe Wro. Daarom heeft het Rijk de nota «Realisatie nationaal ruimtelijk beleid» opgesteld (VROM et al., 2008), die de status van structuurvisie heeft. Deze nota bevat geen inhoudelijke beleidswijzigingen. De EHS, inclusief de robuuste ecologische verbindingzones, wordt in deze nota aangemerkt als een van de nationale ruimtelijke belangen. Deze structuurvisie moet verticaal doorwerken in het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten. Om dit te bereiken wil het Rijk voor de EHS de volgende instrumenten inzetten:

- een Algemene Maatregel van Bestuur: de AMvB Ruimte;
- sectorale wetgeving: Natuurbeschermingswet 1998, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Flora- en faunawet en Wet ammoniak en veehouderij;
- meerjarenprogramma Ontsnippering;
- financiering via het ILG.

De AMvB Ruimte is een belangrijk nieuw instrument voor planologische bescherming. Het Rijk (VROM et al., 2008) heeft aangekondigd dat daarin onder meer regels vastgelegd worden over:

- het bieden van planologische basisbescherming voor de bruto begrensde EHS¹⁸, incl. robuuste verbindingen;
- het netto begrenzen van de EHS-gebieden binnen de bruto EHS. Deze netto begrenzing van de EHS moet worden vastgesteld door de provincies (VROM et al., 2006). Binnen de netto EHS geldt het «nee, tenzij»-regime (zie § 4.1.1);
- de uitwerking van het hoofdprincipe «nee, tenzij», inclusief mitigeren, compenseren, salderen en herbegrenzen zoals vermeld in de *Nota Ruimte* en de *Spelregels EHS* (zie eveneens § 4.1.1);
- windenergie, aardgasopsporing, -opslag en -winning worden aangemerkt als dwingende reden van groot openbaar belang. Dit houdt in dat deze projecten ook binnen de EHS mogen worden gerealiseerd wanneer alternatieven ontbreken en mitigatie- en compensatiemaatregelen genomen worden;
- regime voor verharding van defensieterreinen groter dan 5 ha in de EHS. Dit houdt onder meer in dat op grote defensieterreinen geen beperkingen gelden voor veranderingen in de bebouwing en terreinverharding;
- regime recreatiewoningen binnen Natura 2000-gebieden of EHS-gebieden. Dit houdt in dat de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen binnen de EHS niet kan worden omgezet naar een woonfunctie.

¹⁸ Bruto EHS: globale begrenzing van de EHS zoals aangegeven in het Natuurbeleidsplan 1990 en het Structuurschema Groene Ruimte (1995). Netto EHS: de precieze begrenzing van de EHS zoals die gerealiseerd moet worden.

Overigens heeft de AMvB Ruimte niet alleen betrekking op de EHS, maar ook op alle andere kaderstellende onderdelen uit de PKB's. Deze AMvB

wordt momenteel in delen voorbereid. De EHS maakt onderdeel uit van het eerste deel, dat in 2009 aan de Tweede en Eerste Kamer wordt aangeboden.

De AMvB Ruimte biedt goede mogelijkheden om de planologische bescherming van de EHS te verbeteren, door de doorwerking van het rijksbeleid voor de EHS naar provinciaal en gemeentelijk niveau in bindende regels vast te leggen. De AMvB Ruimte wordt voorbereid in overleg met de provincies. Inzet van het Rijk is dat er ruimte blijft voor maatwerk op provinciaal niveau. De provincie is verantwoordelijk voor de nettobegrenzing van de EHS en kan onderdelen van de AMvB uitwerken in een provinciale verordening. In de AMvB Ruimte kan het Rijk regels opnemen waaraan de provinciale verordening moet voldoen (getrapte doorwerking). Ook afspraken over toepassing van de Spelregels EHS kunnen in de AMvB Ruimte worden bekrachtigd zodat zij bindend worden. Of het Rijk deze mogelijkheden ook gebruikt moet nog blijken.

4.1.3 Bescherming door Natuurbeschermingswet 1998

Natura 2000-gebieden beschermd door Natuurbeschermingswet 1998

Op grond van de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen moeten alle lidstaten van de Europese Unie Natura 2000-gebieden aanwijzen. Deze gebieden moeten speciale beschermingszones vormen voor soorten en habitats die op basis van Europese regelgeving beschermd moeten worden. Bijna de helft van de EHS op het land valt momenteel onder het wettelijke beschermingsregime van Natura 2000. Ook delen van de EHS in de grote wateren vallen er onder, waaronder de hele Waddenzee, alle deltawateren en 4% van het Nederlandse deel van de Noordzee. Het Europese beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden is strenger dan voor de overige EHS-gebieden, omdat niet alleen het «nee, tenzij»-beschermingsregime van toepassing is maar ook het regime van de Vogel- en Habitatrichtlijn, dat is geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998.

Als het Rijk een natuurgebied aanwijst als Natura 2000-gebied (op grond van artikel 10a van de Natuurbeschermingswet 1998) heeft dat rechtstreekse beschermende werking, die voor alle overheden, bedrijven en burgers bindend is. Zelfs als de natuur niet beschermd zou zijn in het gemeentelijk bestemmingsplan, is het gebied toch juridisch beschermd.

Stand van zaken aanwijzing Natura 2000-gebieden

Sinds 2007 werkt de minister van LNV aan de aanwijzing van Natura 2000-gebieden, maar dit proces is nog niet afgerond. Er zijn 162 Natura 2000-gebieden geselecteerd. Sinds januari 2006 zijn de ontwerpaanwijzingsbesluiten van 148 Natura 2000-gebieden in tranches in de inspraak gebracht. Drie van deze aanwijzingsbesluiten zijn vastgesteld. Voor 14 andere Natura 2000-gebieden zijn nog geen ontwerpaanwijzingsbesluiten bekend gemaakt.

In december 2008 heeft de minister van LNV vier Habitatrichtlijn-gebieden op de Noordzee bij de Europese Commissie aangemeld. Na acceptatie van de gebiedenlijst door de Europese Commissie moeten de gebieden nog worden aangewezen. De minister van LNV wil de Vogelrichtlijngebieden op zee tegelijk met deze Habitatrichtlijn-gebieden aanwijzen (LNV, 2008e).

Toepassing Natuurbeschermingswet 1998 op natuur buiten Natura 2000

De natuurbeschermingswet 1998 (artikel 10) bevat ook een instrument om natuurgebieden buiten Natura 2000 aan te wijzen als beschermd natuurgebied. Ook zo'n besluit zou rechtstreeks bindend zijn, al is het

beschermingsregime dan minder streng dan voor Natura 2000-gebieden het geval is. De minister van LNV is vooralsnog niet van plan van deze mogelijkheid (artikel 10) gebruik te maken, en geeft de voorkeur aan bescherming via het planologische instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. Gebruik van artikel 10 kan volgens de Algemene Rekenkamer een alternatief zijn als bescherming via het planologische instrumentarium in de praktijk onvoldoende tot stand komt.

4.2 Doorwerking rijksbeleid naar provincies nog niet voldoende

4.2.1 Ontwikkeling ruimtelijke plannen

In 2006 concludeerden wij dat alle provincies de EHS in hun streekplannen hebben opgenomen, maar op verschillende manieren. Uit de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* (LNV, 2008c) blijkt dat dit op 31 december 2007 nog steeds het geval was. Wel hebben alle provincies het «nee, tenzij»-regime of een vergelijkbaar beschermingsregime van toepassing verklaard op de EHS. Echter, bij sommige provincies is (een deel van) het streekplan nog van voor de *Nota Ruimte*, bij andere provincies is de EHS opgenomen onder een andere naam en soms ook is het beschermingsregime niet precies gelijk aan het «nee, tenzij»-regime uit de *Nota Ruimte*. Wanneer de EHS niet goed herkenbaar en eenduidig in deze plannen is opgenomen, is het voor gemeenten, burgers en bedrijven lastig om bij het ontwikkelen van andere ruimtelijke plannen rekening te houden met de EHS.

In de *Nota Ruimte* is verder de doelstelling opgenomen dat de provincies in 2008 de planologische basisbescherming van de robuuste verbindingen hebben afgerond door ze te begrenzen. Deze doelstelling zal niet worden gehaald (LNV, 2008c). Dat betekent dat de ligging van de robuuste verbindingen niet duidelijk is, terwijl ze wel van belang zijn voor de ruimtelijke samenhang van de EHS. LNV zal bij de provincies navragen waar de knelpunten liggen in het behalen van de doelen van de EHS (LNV, 2008a, 2008c).

4.2.2 Detailinformatie over ligging en omvang EHS

Rijk, provincies en maatschappelijke partijen zijn bezig gezamenlijke afspraken te maken over een meer eenduidige doorwerking van het EHS-beleid (LNV, 2008c). Dit gebeurt in het «EHS-project». Doel van dat project is dat meer duidelijkheid ontstaat over de ligging en omvang van de EHS (tot op perceelniveau en digitaal op kaart), dat de EHS zo (her)begrensd wordt dat hij ecologisch goed kan functioneren (de functionele EHS, zoals hij inhoudelijk was bedoeld), en dat de gebieden die tot de functionele EHS behoren ook planologisch beschermd worden (de planologische EHS). Ook is het doel meer samenhang te bereiken tussen de planologische bescherming en de inzet van middelen. Het «EHS-project» moet volgens het Ministerie van LNV in de eerste helft van 2009 uitmonden in concrete afspraken tussen het Rijk en provincies en meer uniformiteit in het ruimtelijke beleid voor de EHS tussen het Rijk en provincies en tussen provincies onderling.

4.2.3 Kaarten van EHS

In 2006 bleek dat de exacte ligging van de EHS onvoldoende duidelijk was, doordat de begrenzing op verschillende kaarten niet overeenkwam (Algemene Rekenkamer, 2006). De Ministeries van VROM en LNV laten weten dat een aantal provincies sinds 2006 bezig is met herbegrenzing

van de EHS, het uitvoeren van een analyse naar de ecologische relevantie van de huidige EHS-begrenzing of met scherper (op gedetailleerder schaalniveau) begrenzen van de EHS. Dit betekent echter niet per definitie dat de begrenzing van de provincies daardoor beter overeenstemt met die van het Rijk in de *Nota Ruimte*. In sommige streekplannen van na de *Nota Ruimte* wijkt de ligging van de EHS nog steeds af van de kaart zoals vermeld in de *Nota Ruimte*. Het Rijk heeft geen bezwaar gemaakt tegen deze afwijkingen (LNV, 2008c). In dat geval is de provinciale kaart volgens LNV doorslaggevend voor de ligging van de EHS. Binnen het «EHS-project» wordt gesproken over mogelijkheden de kaarten beter op elkaar af te stemmen en de EHS preciezer te begrenzen. Het project heeft nog niet tot concrete afspraken geleid. Ook de implementatie van dergelijke afspraken zal nog de nodige tijd vergen.

Voor Natura 2000-gebieden is op internet voor alle burgers en bedrijven precies te zien welke gebieden en percelen tot het Natura 2000-netwerk (gaan) behoren en welke niet. Wij pleiten ervoor om voor de EHS zo'n vergelijkbare kaart samen te stellen. Verder is de precieze begrenzing van de EHS nog niet door alle provincies tot op perceelniveau vastgesteld. In de AMvB Ruimte die in voorbereiding is zouden hiervoor bindende regels kunnen worden opgenomen.

4.3 Doorwerking rijksbeleid naar gemeenten nog niet voldoende

Volgens de *Nota Ruimte* moesten alle EHS-gebieden in 2008 in de gemeentelijke bestemmingsplannen zijn opgenomen. Oorspronkelijk moest dit uiterlijk in 2005 gebeuren (VROM et al., 2006). In 2006 concluderden wij dat de planologische bescherming van de EHS in bestemmingsplannen van gemeenten nog veel aandacht behoeft (Algemene Rekenkamer, 2006).

Of de doelstelling uit de *Nota Ruimte* wordt gehaald is onbekend. Planologische bescherming van de EHS in bestemmingsplannen is namelijk niet opgenomen in de monitorprogramma's van de Ministeries van LNV en VROM, zoals de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* (LNV, 2008a) of de *Monitor Nota Ruimte* (Ritsema van Eck & Farjon, 2008). Er zijn ook geen andere instanties die de doorwerking van de EHS in bestemmingsplannen monitoren.

In § 4.2 is al gebleken dat het Rijk (LNV en VROM) veel aandacht besteedt aan doorwerking van de EHS in het provinciaal beleid. Aan de verankering van de EHS in gemeentelijke bestemmingsplannen hebben de ministeries sinds 2006 weinig aandacht besteed, omdat ze dat als een verantwoordelijkheid van gemeenten beschouwen, eventueel ondersteund door provincies. Er zijn ook vrijwel geen concrete maatregelen genomen om gemeenten te stimuleren of te ondersteunen bij de doorvertaling van het EHS-beleid op lokaal niveau. Wel zijn de *Spelregels EHS* toegestuurd aan alle gemeenten. De VNG is betrokken bij het «EHS-project» maar maakt geen deel uit van de stuurgroep. Het Ministerie van LNV heeft Alterra verzocht in 2009 en 2010 een beleidsondersteunend onderzoek uit te voeren naar de manier waarop de EHS in bestemmingsplannen doorwerkt. Het onderzoek moet meer informatie opleveren over de problemen waar gemeenten tegenaan lopen.

In de Wet ruimtelijke ordening is het gemeentelijke bestemmingsplan het belangrijkste instrument, omdat dat juridisch bindend is voor overheden, burgers en bedrijven. Een indicatie dat de EHS buiten de Natura

2000-gebieden nog niet voldoende beschermd is tegen aantasting is de *Monitor Nota Ruimte* (Ritsema van Eck & Farjon, 2008). Daaruit blijkt dat er tussen 2000 en 2006 nog 2 725 nieuwe woningen gebouwd werden in natuurgebieden van de Ecologische hoofdstructuur. Deze woningen werden grotendeels (meer dan 90%) gebouwd in die delen van de EHS die niet beschermd worden door de Natuurbeschermingswet 1998 en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Overigens is niet bekend of deze gebieden in het bestemmingsplan de bestemming natuur hadden en wat de bestuurlijke afweging bij deze projecten is geweest.

5 REACTIE MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Reactie ministers

De minister van LNV heeft op 6 maart 2009 mede namens de minister van VROM en de staatssecretaris van VenW op ons rapport gereageerd. De minister is van mening dat het rapport van de Algemene Rekenkamer een evenwichtig beeld geeft van de stand van zaken in het EHS-beleid. Zij is ons daar erkentelijk voor.

Algemeen

De minister schrijft dat de EHS voor het kabinet een belangrijke pijler van het beleid is. Onder meer de *Natuurbalans* en de *Monitor Duurzaam Nederland 2009* geven een afname van de biodiversiteit te zien. Dit baart de minister grote zorgen. De EHS is een van de belangrijkste instrumenten die zij inzet om aan die afname het hoofd te bieden. Tijdige realisatie van de EHS vindt de minister met het oog op de doelen van de EHS dus essentieel, niet alleen voor de biodiversiteit, maar ook voor de kwaliteit van de leefomgeving. Maar die realisatie gaat niet vanzelf. In beleid en uitvoering bestaan knelpunten die aangepakt moeten worden. Daarom is de minister blij dat de Algemene Rekenkamer heeft bekeken wat er met de aanbevelingen uit het EHS-rapport uit 2006 en de toezeggingen daarop is gebeurd. Een kritische blik biedt haar de mogelijkheid om focus aan te brengen in de voorgenomen verbeteringen. Het is ook vanuit die optiek dat het kabinet besloten heeft tot het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Natuur, waarin vragen aan de orde komen rond de haalbaarheid van de biodiversiteitsdoelen en de optimalisatie van het beleidsinstrumentarium.

Het doet de minister goed dat de Algemene Rekenkamer constateert dat de afgelopen jaren verbeteringen zijn ingezet op het gebied van sturing, uitvoeringsafspraken, planologische bescherming en beschrijving van en sturing op natuurkwaliteit. Dit geeft aan dat zij op de goede weg zit met het EHS-beleid, zo schrijft zij. De verbeteringen zijn volgens de minister het resultaat van een goede samenwerking met vele partijen, zowel overheden als maatschappelijke organisaties. Niettemin blijven er wat de realisatie van de EHS betreft zorgpunten bestaan die haar blijvende aandacht houden, bijvoorbeeld het tempo van de realisatie en het bereiken van de gewenste kwaliteit. De minister gaat ervan uit dat het IBO Natuur handreikingen zal bieden voor optimalisatiemogelijkheden van het natuurbeleid. Haar reactie moet – lopende het IBO Natuur – mede in dat licht te worden gezien, zo geeft zij aan.

Realisatietempo en realisatiegegevens

De minister deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het tempo van realisatie nog niet hoog genoeg is om de doelen voor 2018 te bereiken en dat een aanzienlijke versnelling nodig is. Of het nu gaat om verwerving, inrichting of de groei van het agrarisch en particulier natuurbeheer, een stagnerende realisatie acht de minister een ongewenste ontwikkeling. Tijdens het overleg met de Tweede Kamer naar aanleiding van de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* heeft zij aan de Kamer toegezegd met de provincies in overleg te gaan over de mogelijkheden voor een versnelling van de inrichting en een slimmere en meer effectieve inzet van de voorraad ruilgrond. Daarnaast werken de provincies op dit moment hard aan de nieuwe beheerssystematiek, de opvolger van Programma Beheer. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de gebruiksvriendelijkheid van de regeling, om de animo voor agrarisch

en particulier natuurbeheer te vergroten. Een adequaat realisatietempo van de EHS is de uitdaging waar de minister samen met de andere betrokken partijen voor staat. In het IBO Natuur is dit eveneens onderwerp van onderzoek. Mede op basis van de uitkomsten van het IBO Natuur zal de minister bepalen welke stappen nodig zijn om een impuls te geven aan het tempo van realisatie van de EHS.

De minister gaat in op onze constatering dat heldere afspraken over begrippen en definities en over controle op de provinciale rapportages ontbreken en dat daardoor de betrouwbaarheid van de gegevens niet gewaarborgd is. Zij wijst erop dat de begrippen en definities die samenhangen met de ILG-rapportages momenteel in overleg met de provincies worden verhelderd. Dit moet ertoe leiden dat de inhoud van de ILG-rapportages eenduidiger wordt. Daarnaast verwacht de minister dat de kwaliteit van de gegevens (betrouwbaarheid en eenduidigheid) over de stand van de realisatie van de EHS zal verbeteren op het moment dat de resultaten beschikbaar zijn van het project «Nulmeting op kaart», waaraan zij samen met de provincies werkt. Samen met de provincies streeft de minister ernaar dat het project «Nulmeting op kaart» medio 2009 wordt afgerond.

De minister hecht veel waarde aan onderling vertrouwen tussen Rijk en provincies als basis voor de bestuursovereenkomsten in het kader van het ILG. Zij vertrouwt er dus op dat de provincies correcte gegevens aanleveren. Niettemin acht de minister een onafhankelijke waarborging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens gewenst, gezien het belang van realisatie van de EHS en gezien de budgetten die ermee gemoeid zijn. Daarom worden nu, mede op basis van aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, afspraken met de provincies gemaakt over het waarborgen van de kwaliteit en betrouwbaarheid van financiële en niet-financiële gegevens.

Sturing op realisatie

De minister onderschrijft onze conclusie dat er veel stappen zijn gezet in de verbetering van de sturing in het EHS-beleid. Zij is van mening dat er goede afspraken zijn gemaakt, die voor de provincies een helder uitgangspunt vormen voor hun uitvoeringswerk.

Goede milieu-, water- en bodemcondities vormen de basis voor een kwalitatief hoogwaardige EHS. De minister beaamt dat het kabinet en de provincies op dat gebied de komende jaren een grote opgave wacht. Ook op de langere termijn – tot 2027 – is volgens haar een forse inzet vereist om de gestelde doelen voor hoogwaardige natuur in de EHS te realiseren. Over de voortgang van de aanpak van de milieukwaliteit heeft de minister in de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS* aangegeven dat het eerste jaar onder het ILG bij de provincies in het teken stond van voorbereidingen voor de uitvoering. Zij verwacht dat de komende jaren de uitvoering goed op gang komt. In het overleg met de provincies tijdens de «midterm review» in 2010 zal dit een belangrijk aandachtspunt zijn.

De minister streeft naar een kosteneffectieve realisatie van de beoogde natuurkwaliteit in de EHS. Het ILG biedt voor provincies ruimte voor een integrale benadering, waarbij natuurontwikkeling en verbetering van milieucondities in samenhang worden gezien. In de nieuwe opzet van de subsidieregelingen voor natuurbeheer per 2010 wordt in goed overleg per gebied bekeken welke instrumenten nodig zijn om de gestelde doelen te realiseren. Dat biedt een goede gelegenheid om te streven naar de meest efficiënte inzet van middelen en instrumenten op gebiedsniveau en om de

kosteneffectiviteit te vergroten. In de wijze van realisatie is het echter altijd zoeken naar een evenwicht tussen drie belangrijke factoren, die in feite de people-, planet- en profit-kant van het natuurbeleid vormen: zo laag mogelijke kosten, zo hoog mogelijke kwaliteit en zo breed mogelijk draagvlak. De minister beschouwt dit als een taak van alle betrokken partijen.

Kosteneffectiviteit komt ook aan de orde in het IBO Natuur. De uitkomsten daarvan zal de minister, samen met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, benutten om te bezien hoe de kosteneffectiviteit in het natuurbeleid vergroot kan worden.

Planologische doorwerking en begrenzing

De minister is van mening dat een goede doorwerking van het ruimtelijk beleid in bestemmingsplannen in eerste instantie een verantwoordelijkheid van provincies is. Dit gaf zij al aan in het overleg met de Tweede Kamer naar aanleiding van de *Eerste voortgangsrapportage Groot project EHS*. In dat overleg heeft zij wel toegezegd om gemeenten en provincies te ondersteunen in hun taak om de EHS planologisch te verankeren, door in 2009 en 2010 te laten onderzoeken hoe de EHS doorwerkt in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarbij zal worden onderzocht tegen welke problemen gemeenten aanlopen bij de planologische verankering van de EHS en wat mogelijke oplossingen zijn. Het Rijk voelt echter ook zijn eigen verantwoordelijkheid voor een stevige planologische doorwerking van de EHS. De totstandkoming van de Algemene Maatregel van Bestuur Ruimte (AMvB Ruimte) biedt mogelijkheden om die verantwoordelijkheid te nemen. In de AMvB Ruimte, die wordt opgesteld in overleg met IPO en VNG, wordt het evenwicht gezocht tussen richting geven en ruimte geven. Enerzijds worden procesvereisten opgenomen voor de planologische doorwerking op provinciaal en gemeentelijk niveau, anderzijds moet er voldoende ruimte zijn voor provincies en gemeenten om hun eigen ruimtelijke afwegingen te maken.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om een digitale kaart op internet beschikbaar te maken vindt de minister interessant, zeker met het oog op duidelijkheid en transparantie van beleid. Als gevolg van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zijn gemeenten en provincies per 1 juli 2009 verplicht hun plannen digitaal beschikbaar te stellen op www.ruimtelijkeplannen.nl. De minister wil de mogelijkheden onderzoeken om in aansluiting op de totstandkoming van deze site een digitale kaart met de begrenzing van de EHS te ontwikkelen. Daarnaast is digitale beschikbaarheid van gegevens ook een belangrijk element van het nieuwe stelsel voor natuurkwaliteit, waaraan provincies, VROM en LNV werken.

Tot slot

De minister beschouwt het rapport als een belangrijk signaal om met vertrouwen op de ingeslagen weg voort te gaan en de al ingezette of geplande verbeteringen voort te zetten met dezelfde energie als in de afgelopen periode. Zij nodigt de Algemene Rekenkamer van harte uit de ontwikkeling en uitvoering van het EHS-beleid in de komende jaren te blijven volgen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij maken uit de reactie van de minister op dat zij onze conclusies onderschrijft en zijn verheugd dat zij de in gang gezette verbeteringen wil voortzetten. Een aantal van de in gang gezette verbeteringen verkeert echter nog in de voorbereidende fase en wordt pas effectief nadat het

nieuwe instrumentarium gereed en in werking is, of nadat afspraken gemaakt zijn en toegepast worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het nieuwe stelsel natuurkwaliteit, het project «Nulmeting op kaart», de AMvB Ruimte en het EHS-project gericht op duidelijke begrenzing.

Hoewel de minister onderkent dat een versnelling van het realisatietempo nodig is om de doelen voor 2018 te bereiken, geeft de minister niet aan hoe zij die versnelling tot stand wil brengen. Uit de reactie wordt niet duidelijk welke concrete maatregelen zij wil nemen om de voortgang te bespoedigen en welk tijdpad zij daarbij voor ogen heeft.

Wij zijn verheugd dat de minister belang hecht aan betere afspraken tussen minister en provincies over de rapportage en verantwoording over de inzet van ILG-gelden en daarmee gerealiseerde prestaties. Echter, het ontbreken van de «Nulmeting op kaart» en heldere afspraken over te gebruiken definities en begrippen, bemoeilijken vooralsnog een goed inzicht in de voortgang. Ook zijn afspraken over waarborging van de kwaliteit van gegevens nog niet afgerond, terwijl het ILG al meer dan twee jaar geleden is gestart.

De minister stelt dat de AMvB Ruimte goede mogelijkheden biedt om de verantwoordelijkheid van het Rijk voor planologische bescherming van de EHS te laten doorwerken in provinciaal en gemeentelijk beleid. Wij zullen met belangstelling volgen hoe de minister daaraan invulling geeft. Dat geldt ook voor het onderzoek naar de mogelijkheden voor een digitale kaart van de EHS op internet.

Aanbevelingen 2006	Toezeggingen 2006	Conclusies Terugblik 2009	Aanbevelingen Terugblik 2009
Neem de onderstaande concrete maatregelen om de sturing en het volgen van het EHS-beleid te verbeteren, en om de uitvoering van het beleid te verbeteren.	De minister van LNV heeft mede namens de ministers van VenW en VROM gereageerd. Hij wil maatregelen nemen om de formulering en uitvoering van het EHS-beleid te verbeteren. Zie verder hieronder.	De sturing en implementatie van het EHS-beleid is verbeterd, maar het tempo is niet hoog genoeg om de kwalitatieve en kwantitatieve doelen voor 2018 te bereiken.	Zet de ingezette verbeteringen door. Om de EHS-doelen in 2018 te bereiken, is een aanzienlijke versnelling van het realisatietempo nodig.
<p>(1) Formuleer in het kader van de WILG duidelijke kaders waarbinnen de provincies het beleid verder kunnen vormgeven en uitvoeren.</p> <p>(2) Ontwikkel samen met de provincies één integraal stelsel voor de sturing op natuurkwaliteit.</p> <p>(3) Maak duidelijke afspraken over planologische bescherming.</p>	De minister heeft de ambitie deze aanbeveling op te volgen. De ILG-bestuursovereenkomsten als sturingsinstrument voor de periode 2007–2013 bevatten volgens de minister duidelijke kaders en harde prestatieafspraken. In de ILG-bestuursovereenkomsten zal ook worden afgesproken dat zo snel mogelijk, maar niet later dan bij de tussentijdse evaluatie («midterm review») in 2010 concrete afspraken over natuurkwaliteit worden gemaakt met provincies en terreinbeheerders.	<p>(1) In de ILG-bestuursovereenkomsten zijn afspraken gemaakt over de financiële kaders en de kwantitatieve prestaties in aantal hectares. Op dit moment stuurt de minister nog vooral op realisatiewijze.</p> <p>(2) Een stelsel voor de sturing op natuurkwaliteit is in ontwikkeling.</p> <p>(3) Het rijksbeleid voor planologische bescherming is verbeterd. Er zijn duidelijke afspraken over het beschermingsregime, vastgelegd in de <i>Spelregels EHS</i>. De provincies hoeven over planologische bescherming niet te rapporteren.</p>	
<p>(4) Maak voor de invoering van de WILG met de provincies heldere en bindende afspraken over de monitoring van de voortgang.</p> <p>(5) Verzamel en analyseer de informatie op een centraal punt en maak de informatie voor alle betrokkenen toegankelijk.</p>	In het kader van het monitorings- en evaluatiesysteem van het AVP/MJP-2 zal de minister hierover afspraken maken met de provincies. De prestatie-monitoring voor het ILG maakt hiervan deel uit.	<p>(4) In de ILG-bestuursovereenkomsten zijn afspraken over de monitoring gemaakt. Doordat heldere afspraken over begrippen en definities en over controle op rapportage en verantwoording ontbreken, is de betrouwbaarheid van de gegevens niet gewaarborgd.</p> <p>(5) Met de aanwijzing van de EHS als groot project is de verzameling van informatie op een centraal punt verbeterd. Een aantal relevante gegevens ontbreekt nog en de gegevens zijn niet zonder te meer te vergelijken met gegevens uit andere jaren.</p>	

Aanbevelingen 2006	Toezeggingen 2006	Conclusies Terugblik 2009	Aanbevelingen Terugblik 2009
(6) Stem de kaarten van de EHS beter af op elkaar en op de taakstelling voor de omvang van de EHS. Schep daarbij zo veel mogelijk duidelijkheid tot op perceelniveau.	Een verbetering hiervan is al zichtbaar in het MJP-2, waarin kaarten met taakstellingen en afspraken over planologische bestemmingen opgenomen zijn. Ook wordt gewerkt aan een kaart waarin de realisatie van (onder andere) de EHS is afgebeeld. Daarnaast zal ook de interbestuurlijke werkgroep die zich bezighoudt met het opstellen van de «spelregels» van de EHS zich hierover buigen. Deze werkgroep bestaat uit de Ministeries van LNV en VROM en de provincies en expliciteert de verantwoordelijkheidsverdeling.	(6) Sommige provincies zijn bezig met herbegrenzing van de EHS en in het «EHS-project» overleggen rijk en provincies over afstemming van de kaarten van de EHS. Het project heeft nog niet tot concrete afspraken geleid. De Natura 2000-gebieden (deel van de EHS) zijn wel tot op perceelniveau begrensd en kaarten zijn beschikbaar op internet. Door vaststelling van de Spelregels EHS (zie ook bij aanbeveling 3) is de inhoud van het beschermingsregime duidelijker geworden en is ruimte ontstaan voor flexibele toepassing van de regels. Met toepassing van de spelregels is nog weinig praktijkervaring opgedaan.	Duidelijkheid over de begrenzing van de EHS tot op perceelniveau blijft belangrijk. Wij pleiten voor een digitale kaart op internet (zoals voor Natura 2000-gebieden).
(7) Maak alsnog heldere en concrete afspraken tussen LNV en VenW over taakstelling, verantwoordelijkheid voor de uitvoering, en monitoring met betrekking tot de EHS in de grote wateren.	De minister schrijft dat deze afspraken al zijn gemaakt. Ze zijn onder andere vervat in de Samenwerkingsovereenkomst Veiligheid en Natte Natuur (2000) en worden gevolgd via een gezamenlijk directeurenoverleg. Ook op uitvoeringsniveau vindt goede samenwerking plaats. De minister vindt dat de beleidsinformatie inderdaad eenduidiger moet worden. Hij vindt dat onze aanbeveling goed aansluit bij de verbeteringen die in gang zijn gezet.	Niet van toepassing (geen toezegging)	
(8) Bevorder actief de totstandkoming van de planologische bescherming van de EHS. Maak daarvoor eventueel gebruik van artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 of van de bevoegdheden in de Wet ruimtelijke ordening.	De minister onderschrijft het belang van planologische verankering van de EHS. Hij schrijft dat het Rijk zich zo nodig actief zal opstellen, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de realisatie van een samenhangende EHS en het functioneren van planologische bescherming. De minister van LNV zal in overleg met de minister van VROM bezien welke rol het Rijk hierbij kan spelen en daarbij vooral kijken naar de mogelijkheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.	(8) Er wordt gewerkt aan betere doorwerking van rijksbeleid op provinciaal niveau. Aan betere doorwerking naar gemeentelijk niveau (bestemmingsplannen) is nog weinig gedaan. De minister heeft geen plannen om artikel 10 van de Natuurbeschermingswet te gebruiken.	
(9) Evalueer de toepassing van het vrijwilligheidsprincipe en heroverweeg indien nodig de wijze van toepassing.	Evaluatie van het vrijwilligheidsprincipe op basis van opgedane ervaringen lijkt de minister steeds logischer naarmate de voortgang van de realisatie van de EHS vordert. In het kader van het ILG heeft hij met provincies afgesproken dat hij over dit onderwerp de vinger aan de pols houdt en indien nodig maatregelen neemt.	(9) In de ILG-bestuursovereenkomsten is afgesproken dat provincies maximaal 10% verwerven via onteigening. Hoewel sommige provincies onteigening vaker toepassen, wil de minister de aan de afspraak vasthouden, in elk geval tot aan de «midterm review» in 2010.	

Aanbevelingen 2006	Toezeggingen 2006	Conclusies Terugblik 2009	Aanbevelingen Terugblik 2009
<p>(10) Zorg ervoor dat het Rijk en de provincies zich bij de keuze uit de realisatielijzen meer laten leiden door de vraag welke beheerder op de beoogde EHS-locatie de gewenste natuurdoelen het best en tegen de laagste kosten kan realiseren.</p> <p>(11) Zorg ervoor dat provincies subsidies voor agrarisch natuurbeheer doelmatiger inzetten door de gebieden voor agrarisch beheer compacter te begrenzen in provinciale gebiedsplannen.</p> <p>(12) Onderzoek de mogelijkheden om continuïteit in het agrarisch beheer te bevorderen.</p>	<p>Uiteraard moet bij beheer sprake zijn van een zo hoog mogelijke kosteneffectiviteit. Op dit moment ontwikkelt de minister methodieken om de provincies te ondersteunen bij het bepalen van de meest kosteneffectieve wijze om de gewenste natuurdoelen te kunnen realiseren.</p>	<p>(10) Deze aanbeveling is vrijwel niet opgevolgd, de minister stuurt overwegend op realisatiewijze. Wel is de flexibiliteit toegevoegd, doordat de provincies mogen schuiven in de volgorde waarin zij onderdelen van de EHS realiseren.</p> <p>(11) en (12) Niet van toepassing (geen toezegging)</p>	<p>We onderstrepen nogmaals het belang van onze aanbeveling uit 2006.</p>
<p>(13) Maak per EHS-gebied een integrale afweging van natuurdoelen, milieucondities en locatie en zorg dat provincies in een plan van aanpak aangeven wie welke maatregelen zal treffen om de milieucondities te verbeteren.</p>	<p>De minister zal in het overleg met provincies over natuurkwaliteit en milieucondities bezien hoe provincies hier invulling aan kunnen geven.</p>	<p>(13) De verantwoordelijkheid hiervoor is via het ILG overgedragen aan de provincies. Er zijn afspraken gemaakt over de aanpak van verdroging, verzuuring en vermessing. Deze maatregelen worden nog slechts beperkt uitgevoerd. Uit het voorbereidingsonderzoek voor de invoering van de Kaderrichtlijn water blijkt dat de voorgenomen maatregelen onvoldoende zijn om de door de KRW vereiste milieukwaliteit in 2027 te realiseren.</p>	

BIJLAGE 2**GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
EHS	Ecologische hoofdstructuur
EZ	Economische Zaken
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
NURG	Nadere Uitbreiding Rivierengebied
MJP-2	Meerjarenprogramma 2 (bij de Agenda Vitaal Platteland)
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving (in 2008 ontstaan uit een fusie van het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau)
PKB	Planologische Kernbeslissing
RWS	Rijkswaterstaat
VenW	Verkeer en Waterstaat
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
Wro	Wet ruimtelijke ordening

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Bescherming van natuurgebieden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 074, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit XIV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit XIV*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Bredenoord, H. W. B., A. van Hinsberg, B. de Knecht, W. Nieuwenhuizen, M. M. P. van Oorschoot, P. J. T. M. van Puijenbroek en F. G. Wortelboer (2008). *Evaluatie natuur- en landschapsbeleid*. Achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2008. PBL-publicatienummer 500402012. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Kuiper, R. (2008). *Rijksdoelen lopen risico met nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. Borging natuur en landschap onzeker in transitieperiode* 3 juni 2008. Artikel gepubliceerd op http://www.pdl.nl/images/Wro%20artikel%20080529%20web_tcm60-38920.pdf.

Laporte, G. en R. de Graaff (2006). *Een rijk weidevogellandschap: actieprogramma van het Weidevogelverbond*. WING-rapport 017. Wageningen: WING Process Consultancy.

LNV (2006). *Agenda voor een Vitaal Platteland. Meerjarenprogramma 2007–2013*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2007a). *Ecologische Hoofdstructuur; Brief met voorstel voor aanwijzing van de Ecologische Hoofdstructuur als groot project van 3 mei 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825 nr. 5, herdruk. Den Haag: Sdu.

LNV (2007b). *Plattelandsontwikkelingsprogramma; Brief minister ter voldoening aan verzoek om op het punt van de aanwijzing van TOP-gebieden geen onomkeerbare stappen te zetten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 717, nr. 10. Den Haag: Sdu.

LNV (2007c). *Vaststelling begroting Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit XIV voor het jaar 2007; Brief minister over onder meer de zgn. TOP-lijsten: gebieden die in het kader van het verdrogingsbeleid met voorrang moeten worden aangepakt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIV, nr. 143. Den Haag: Sdu.

LNV (2007d). *Vaststelling begroting Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit XIV voor het jaar 2008; Brief minister over TOP-lijsten verdrogingsbestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XIV, nr. 9. Den Haag: Sdu.

LNV (2007e). *Ecologische Hoofdstructuur. Brief minister met onder meer haar reactie op twee NMP-evaluaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 825, nr. 7. Den Haag: Sdu.

LNV (2008a). *Ecologische Hoofdstructuur; Brief minister over uitgangspuntennotitie informatievoorziening groot project Ecologische Hoofdstructuur (EHS)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 825, nr. 12. Den Haag: Sdu.

LNV (2008b). *Ecologische Hoofdstructuur; Verslag algemeen overleg van de Vaste Commissie voor LNV op 2 juli 2008 over onder meer de kabinetsreactie op de uitgangspuntennotitie informatievoorziening groot project EHS*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 825, nr. 13. Den Haag: Sdu.

LNV (2008c). *Eerste voortgangsrapportage Groot project Ecologische Hoofdstructuur. Rapportagejaar 2007*. Kenmerk DN 2008/2722. d.d. 18 september 2008. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 825, nr. 14. Den Haag: Sdu.

LNV (2008d). *Kabinetsreactie op het advies «De mythologie van onteigening» van de Raad voor het Landelijk Gebied*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 576, nr. 54 (brief d.d. 28 november 2008, kenmerk DP. 2008/1502). Den Haag: Sdu.

LNV (2008e). *Aanmelding Habitatrichtlijn-gebieden Noordzee*. Brief van de minister van LNV aan de Tweede Kamer d.d. 22 december 2008, kenmerk DN. 2008/3648. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV (2008f). *Vervolg controle financiële cijfers en beoordeling prestaties in het kader van ILG en realisatie EHS*. Brief aan het IPO van 8 oktober 2008, kenmerk DP 2008/1319. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LNV en VROM (2007). *Spelregels EHS. Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS: een gezamenlijke uitwerking van Rijk en provincies*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

MNP (2007a). *Ecologische evaluatie regelingen natuurbeheer. Programma Beheer en Staatsbosbeheer 2000–2006*. MNP rapport nummer 500402006. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

MNP (2007b). *Van aankoop naar beheer II, Ex ante evaluatie omslag natuurbeleid*. MNP rapport nummer 500402006. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

PBL (2008a). *Natuurbalans 2008*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2008b). *Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water*. Bilthoven: Planbureau voor de Leefomgeving.

Raad voor het Landelijk Gebied (2008). *De mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecolo-*

gische Hoofdstructuur. Publicatie 08/01 januari 2008. Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied.

Ritsema van Eck, J. en H. Farjon (2008). *Monitor Nota Ruimte. De eerste vervolgmeting*. Rotterdam, Bilthoven en Den Haag: NAI Uitgevers, Milieu- en Natuurplanbureau en Ruimtelijk Planbureau.

Teunissen, W. A. en L. L. Soldaat (2006). Recente aantalontwikkeling van weidevogels in Nederland. *De Levende natuur*, 70–74.

Tweede Kamer – Vaste Commissie voor LNV (2007a). *Behandeling brief vaste commissie voor LNV over aanwijzen van de ecologische hoofdstructuur als groot project 30 825, nr. 5*. Handelingen Tweede Kamer d.d. 26 april 2006, vergaderjaar 2006–2007, nr. 67, pag. 3667–3668.

Tweede Kamer – Vaste Commissie voor LNV (2007b). *Uitgangspuntennotitie groot project EHS, d.d. 21 november 2007*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 825, nr. 12. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer – Vaste Kamercommissie voor LNV (2008). *Brief d.d. 26 mei 2008 betreft Uitkomsten gesprek rapporteurs met minister van LNV over uitgangspunten groot project EHS*. Kenmerk 08-LNV-B-73.

Tweede Kamer (2008). *Gewijzigde motie Ouwehand*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 576, nr. 68. Den Haag: Sdu.

VROM, LNV, VenW en EZ (2006). *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Deel 4: tekst na parlementaire instemming. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VROM, LNV, VenW, EZ, OCW en Defensie (2008). *Realisatie nationaal ruimtelijk beleid onder de nieuwe Wro*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Mevr. dr. A. Blee-Booij (projectleider)
Mevr. drs. S.J. van Leeuwen
Dhr. A.E. de Meij
Dhr. dr. ir. J. Verhulst

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Bart Siebelink

Graphics

Joris Fiselier

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 126756

ISBN 978 90 12 12954 1

NUR 823

