

Vergaderjaar 2007–2008

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2008

Bij brief van 21 november jl. heeft de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mij gevraagd (07-LNV-B-91) namens het kabinet te reageren op de uitgangspuntennotitie voor de informatievoorziening over het groot project Ecologische Hoofdstructuur (EHS) (zie bijlage). Mede namens mijn collega's van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Verkeer en Waterstaat (V&W), voldoe ik hierbij aan dit verzoek. In deze brief zet ik uiteen op welke wijze ik tegemoet wil komen aan de wensen uit uw uitgangspuntennotitie. Ik begin met een algemene reactie. Vervolgens geef ik u per specifiek onderdeel uit de uitgangspuntennotitie aan wat u van mij kunt verwachten.

Algemene reactie

Het aanwijzen van de EHS als groot project mag mijns inziens niet leiden tot het einde van de sturingsfilosofie en de flexibiliteit van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) of tot een verzwaring van de informatieplicht van provincies. Ook acht ik het onnodig en onwenselijk om ten behoeve van dit groot project nieuwe sturings- en verantwoordingsinstrumenten te ontwikkelen. Ik zal dan ook medewerking verlenen aan de uitvoering van het groot project EHS door middel van jaarlijkse rapportages die gebaseerd zijn op de ILG-rapportages van provincies en andere bestaande of reeds voorziene beleidsinformatie.

Relatie met Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Zoals u in uw uitgangspuntennotitie memoreert, wordt verreweg het grootste gedeelte van de EHS sinds 1 januari 2007 gerealiseerd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG vindt zijn wettelijke basis in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), die uw Kamer met algemene stemmen heeft aanvaard. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EHS is via het ILG bij de provincies neergelegd. Zij zijn daarmee de regisseurs van het beleid in het landelijk gebied. Voor een

periode van zeven jaar zijn in de twaalf ILG-bestuursovereenkomsten concrete afspraken gemaakt tussen Rijk en provincies over de te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare rijksbijdrage.

Deze ontvangen de provincies in de vorm van ontschotte budgetten die zij binnen de ILG-periode volgens hun eigen planning voor de verschillende rijksdoelen kunnen aanwenden. Na zeven jaar verantwoorden provincies zich over de geleverde prestaties.

Halverwege is er een «midtermreview» waarin de tussenbalans wordt opgemaakt en zo mogelijk kan worden bijgestuurd. Daarnaast stellen provincies jaarlijks voortgangsrapportages op over de in het voorafgaande jaar gerealiseerde prestaties.

Ik constateer een spanning tussen deze verantwoordelijkheidsverdeling en sturingsfilosofie van het ILG enerzijds en uw uitgangspuntennotitie en de Regeling grote projecten anderzijds. De jaarlijkse ILG-rapportages van de provincies hebben nadrukkelijk het karakter van een *rapportage* en niet van een *verantwoording*. Immers: provincies bepalen binnen de zevenjarige ILG-periode zelf op welke wijze en op welk moment de overeengekomen prestaties worden gerealiseerd. Zo kan een provincie er bijvoorbeeld voor kiezen de eerste drie jaar zich vooral op de EHS-opgave te storten en daarna pas aan de slag te gaan met «recreatie om de stad», of juist omgekeerd.

De grote projectenprocedure vraagt op onderdelen veeleer verantwoordingsinformatie. Zo moet volgens uw uitgangspuntennotitie, conform artikel 12 van de Regeling grote projecten, in iedere voortgangsrapportage informatie worden verschaft over onder andere veranderingen in de besluitvorming, de aan het project verbonden risico's, de wijze van beheer en beheersing en dreigende kostenoverschrijdingen. Op grond van artikel 13 moet de voortgangsrapportage jaarlijks vergezeld gaan van een accountantsrapport.

Ik concludeer dat het volledig en onverkort toepassen van de Regeling grote projecten op de EHS gezien de Wilg en de daarop gebaseerde ILG-systematiek niet mogelijk en ook niet wenselijk is.

Binnenkort verwacht ik de eerste ILG-voortgangsrapportages van provincies. Deze rapportages worden, vergezeld van een kabinetsreactie, in september van dit jaar ook aan u toegezonden.

Deze voortgangsrapportages bieden daarmee, conform uw vaststelling bij de aanwijzing van de EHS als groot project (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nr. 5), een goede basis voor de voortgangsinformatie over de EHS.

Gezien het voorgaande draagt de EHS-rapportage die ik u zal toesturen nadrukkelijk niet het karakter van een verantwoording, maar van een voortgangsrapportage.

Toename informatieverplichtingen

Een belangrijke randvoorwaarde in uw uitgangspuntennotitie is dat «de vormgeving van de informatievoorziening aan de Kamer niet leidt tot een verzwaring van de informatieverplichtingen voor de provincies in het kader van het ILG». Naar aanleiding van deze randvoorwaarde heb ik een analyse gemaakt van de afspraken over de ILG-voortgangsrapportages enerzijds en uw uitgangspuntennotitie anderzijds. Daaruit blijkt dat de totale informatiebehoefte uit de uitgangspuntennotitie naar aard en omvang verder gaat dan hetgeen met provincies is afgesproken over de ILG-voortgangsrapportages (het zogeheten «PEIL-format»). De informatieverplichtingen zullen dus toenemen, hetgeen ook strijdig is met het kabinetsbeleid ter bestrijding van administratieve lasten. Tot beleidsinformatie die de ILG-afspraken overstijgen en daarmee een stijging van de informatieverplichtingen zullen veroorzaken behoren: de genoemde aspecten uit artikel 12 van de Regeling grote projecten over de wijze van

rapporteren, informatie over kwaliteit van de natuur, informatie over welk deel van de EHS op een «nee, tenzij»-wijze (in hectares en percentages) is beschermd in gemeentelijke bestemmingsplannen en informatie over zaken als het aantal vistrappen en natuurvriendelijke oevers. Mijn ambitie is de informatievoorziening zodanig vorm te geven, dat wel kan worden voldaan aan uw randvoorwaarde dat de informatieverplichtingen niet mogen toenemen.

Overleg met provincies

Op 31 januari jl. heb ik tijdens bestuurlijk overleg met een delegatie van het Interprovinciaal Overleg (IPO) gesproken over uw uitgangspuntennotitie. Het IPO heeft bij die gelegenheid te kennen gegeven veel waarde te hechten aan de recent gemaakte bestaande afspraken in ILG-verband en moeite te hebben met meer administratieve lasten door extra informatieverplichtingen, die zich niet verhouden tot de Wilg en de daarop gebaseerde ILG-systematiek.

Bestaande en beoogde beleidsinformatie

Uiteraard onderschrijf ik met u het belang van goede beleidsinformatie over de EHS.

De realisatie van de EHS is een majeure operatie waarmee veel overheids-geld is gemoeid. Het spreekt daarom vanzelf dat voldoende inzicht wordt verschaft in de voortgang van de realisatie van de EHS. Ik acht het van belang kort weer te geven welke beleidsinformatie op dit moment, los van de aanwijzing als groot project, reeds over de EHS beschikbaar is en waarover inmiddels goede afspraken zijn gemaakt.

Op dit moment wordt via de LNV-begroting en het LNV-jaarverslag informatie verschaft over de gerealiseerde hectares EHS (verwerving, inrichting, beheer) en daaraan bestede middelen. Voor wat betreft de ILG-onderdelen van de EHS wordt deze beleidsinformatie voortaan opgenomen in de provinciale ILG-rapportages, die ook aan de Tweede Kamer worden toegestuurd. Voor wat betreft de niet-ILG-onderdelen (zoals het beheer door Staatsbosbeheer en de Nadere Uitwerking Rivierengebied: NURG) blijft de verantwoording plaatsvinden in begroting en jaarverslag.

De informatie over de kwaliteit van de natuur in de EHS wordt op dit moment gestructureerd, gesynchroniseerd en vereenvoudigd. Met provincies, terreinbeherende organisaties en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) werk ik zoals u weet aan een nieuw sturingssysteem op basis van achttien natuurtypen (zie reactie per onderdeel).

Veel informatie over de effecten van het EHS-beleid komt op dit moment al beschikbaar via de jaarlijkse Natuurbalansen en andere publicaties van het MNP, zoals het regelmatig geactualiseerde Milieu- en Natuurcompendium op internet.

Ten slotte wijs ik u op de Monitor Agenda Vitaal Platteland. Deze monitor wordt onderhouden door mijn departement en zorgt voor actuele gegevens over de voortgang van de doelstellingen uit het meerjarenprogramma van de Agenda Vitaal Platteland 2007–2013, waarin ook de EHS is opgenomen (Tweede Kamer 2005–2006, 27 576, nr. 19). De Monitor Agenda Vitaal Platteland is vanaf dit najaar ook via het internet beschikbaar.

Frequentie en fasering

U kiest met betrekking tot de voortgangsrapportages voor een frequentie van een keer per jaar. Deze frequentie sluit, zoals u zelf memoreert, goed aan bij de systematiek van het ILG, waarbij ook sprake is van jaarlijkse voortgangsrapportages.

Ik acht het mogelijk om in september 2008 (over het jaar 2007) de eerste

voortgangsrapportage aan u te doen toekomen, zoals u voorstelt. In deze eerste rapportage in 2008 zal nog niet over alle aspecten en op de uiteindelijke gewenste manier worden gerapporteerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de informatie over natuurkwaliteit. De periode tot en met 2010, het jaar van de «midtermreview» van het ILG, zal worden benut om de EHS-rapportage te optimaliseren.

Concreet betekent dit dat u in september 2008 het volgende van mij kunt verwachten.

Ik zal u, aanvullend op het LNV-Jaarverslag 2007, informeren over de voortgang van de realisatie van de EHS in 2007. Voor wat betreft de ILG-onderdelen zal ik daarbij verwijzen naar de gelijktijdig aan u toe te sturen provinciale ILG-rapportages en de kabinetsreactie daarop. Daarnaast zal ik u inzicht verschaffen over de niet-ILG-onderdelen van de EHS. Tenslotte zal ik u informeren over de procesmatige stand van zaken over enkele actuele ontwikkelingen, zoals de voortgang van het nieuwe sturingssysteem voor natuurkwaliteit.

In september verschijnt eveneens de jaarlijkse Natuurbalans van het MNP. In deze Natuurbalans 2008 zal eveneens aandacht worden besteed aan de voortgang van de realisatie van de EHS. In overleg met het MNP wil ik een goede aansluiting bevorderen tussen beide rapportages.

Ten aanzien van de coördinatie binnen de rijksdienst kan ik u melden dat ik als coördinerend bewindspersoon zal zorgdragen voor afstemming met mijn collega's van VROM en V&W, die verantwoordelijk zijn voor deelaspecten van de realisatie van de EHS.

Reactie per onderdeel

Hieronder geef ik u per onderdeel uit de uitgangspuntennotitie aan op welke wijze ik tegemoet wil komen aan uw wensen. Per onderdeel is het paragraafnummer uit de uitgangspuntennotitie vermeld.

Informatievoorziening over de omvang van de EHS (3.1)

Over de meeste kwantitatieve gegevens waarom u vraagt, zullen provincies reeds rapporteren in hun jaarlijkse ILG-rapportages. Provincies rapporteren hierin over zowel de gerealiseerde prestatie als het daarvoor aangewende budget, zodat de door u gewenste koppeling tussen prestaties en middelen is gewaarborgd.

Bij het onderdeel beheer is het feitelijke onderscheid tussen de onderdelen EHS en niet-EHS op dit moment nog niet volledig te maken. De eerste stappen worden hiertoe dit jaar gezet. Een landsdekkend overzicht hiervan kan in september 2008 echter nog niet worden gegeven. Vanaf de EHS-rapportage in 2009 (over het jaar 2008) kan naar verwachting het totale beeld worden gegeven.

Ten aanzien van de EHS in de grote wateren geldt geen hectaredoelstelling. Hierover kan ik u dus ook niet informeren.

U vraagt mij jaarlijks een inschatting per beleidsonderdeel te maken voor het daaropvolgende jaar. Dat is niet opgenomen in de ILG-voortgangsrapportages, omdat provincies zelf verantwoordelijk zijn voor de planning binnen de ILG-periode.

Deze informatie kan ik u dus niet verstrekken. Ook in de LNV-begroting 2008 is daarom geen raming voor het jaar 2009 gemaakt. Wel is zichtbaar gemaakt wat de opgave is voor de periode 2007–2013, zodat duidelijk is welk deel van de uiteindelijke doelstelling jaarlijks wordt bereikt.

Informatievoorziening over de kwaliteit van de EHS (3.2)

Ten aanzien van natuurkwaliteit geeft u terecht aan dat de doelen op dit moment niet duidelijk zijn geconcretiseerd en vastgelegd. Zoals vermeld

werk ik met provincies en terreinbeherende organisaties aan een nieuw kwaliteitssysteem. De kern van het nieuwe systeem wordt gevormd door achttien natuurtypen. Aan de hand van een aantal criteria (zoals ruimtelijke structuur, milieucondities en soortenrijkdom) kan per natuurdoel een uitspraak worden gedaan over de kwaliteit ervan.

Onlangs is met alle partijen overeenstemming bereikt over de «taal» die zal worden gehanteerd in het nieuwe kwaliteitssysteem. Nu is het zaak de achttien natuurtypen concreet uit te werken en het systeem geschikt te maken voor sturing.

Het streven is erop gericht uiterlijk in 2009 de nieuwe afspraken over natuurkwaliteit gereed te hebben. Vervolgens kunnen deze, volgens afspraak in het ILG, bij de «midtermreview» van het ILG verder worden verankerd. In de EHS-rapportages in de jaren tot aan de «midtermreview», zal ik u inzicht verschaffen in het proces waarin deze afspraken tot stand komen en over de wijze waarop het systeem na de «midtermreview» kan worden geoperationaliseerd.

Milieucondities (bodem, water, lucht) zijn van essentieel belang voor het al dan niet behalen van de natuurdoelstellingen. Milieucondities vormen dan ook integraal onderdeel van het nieuwe kwaliteitssysteem. Vooruitlopend hierop zijn in de ILG-bestuursovereenkomsten afspraken gemaakt over de aanpak van zowel verdroging als verzuring en vermisting. Over de voortgang van deze kwantitatieve afspraken (aantal hectares) zullen provincies rapporteren in hun jaarlijkse ILG-rapportages.

Informatievoorziening over de samenhang van de EHS (3.3)

Voortgangsinformatie over de realisatie van de twaalf robuuste verbindingen leveren provincies via de jaarlijkse ILG-rapportages. Op basis hiervan zal ik in de EHS-rapportage een beeld destilleren van de stand van zaken per verbinding.

De voortgang van het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) wordt jaarlijks gerapporteerd via het jaarverslag van het MJPO. De kengetallen uit dit jaarverslag zal ik overnemen in de EHS-rapportage. Ik zal daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan de door u bedoelde 14 knelpunten. Zoals u terecht opmerkt, geldt voor de EHS in de grote wateren veel minder een specifieke doelstelling dan voor de EHS op het land. De EHS in de grote wateren maakt geen onderdeel uit van de beoogde 728 500 ha. EHS op het land. Het aantal natuurvriendelijke oevers en vispassages zijn geen expliciete beleidsdoelstellingen van de EHS. Ik kan u hierover dus ook niet separaat informeren.

Er bestaat een nauwe relatie tussen de EHS in de grote wateren en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Over de implementatie van de KRW wordt de Kamer in het kader van het waterbeleid regelmatig geïnformeerd.

Overigens maakt de mate van samenhang (ruimtelijke structuur) van de EHS ook deel uit van het nieuwe kwaliteitssysteem.

Informatievoorziening over de planologische veiligstelling van de EHS (3.4)

Over wijze waarop en de mate waarin provincies hun EHS planologisch hebben begrensd in de provinciale streekplannen, wil ik u informeren. Op dit moment loopt een project met provincies dat – in navolging van de vorig jaar gepubliceerde Spelregels EHS (Tweede Kamer 2006–2007, 30 825, nr. 6) – beoogt de duidelijkheid over de planologische bescherming van de EHS te vergroten. Ik zal met de provincies in overleg treden om te bezien op welke wijze en met welke frequentie deze informatie kan worden opgenomen in de EHS-rapportage.

Gezien de getrapte wijze waarop het ruimtelijk beleid in Nederland is vormgegeven, zie ik het leveren van de informatie op bestemmingsplan-

niveau niet als een verantwoordelijkheid van het Rijk en zijn daarover in de ILG-bestuursovereenkomsten geen afspraken gemaakt. De inwerking-treding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) doet daar mijns inziens niets aan af.

Over de wijze waarop het kabinet onder nieuwe wet invulling wil geven aan de borging van het rijksbeleid met betrekking tot de EHS, wordt u dit voorjaar geïnformeerd.

Overigens vertrouw ik erop dat provincies en gemeenten, in overeenstemming met eerdere bestuurlijke afspraken, veel belang hechten aan een snelle begrenzing en bescherming van de EHS. Dit zorgt immers voor duidelijkheid bij betrokkenen.

Informatievoorziening over de beoogde effecten van de EHS (3.5)

De genoemde Monitor Agenda Vitaal Platteland biedt onder andere inzicht in de wijze waarop het EHS-beleid bijdraagt aan het zekerstellen en behouden van biodiversiteit. De hierin opgenomen effectindicatoren (aantallen soorten, omvang populaties en kwaliteit en kwantiteit van hoofdecosystemen) komen overeen met de maatschappelijke effecten die vanaf de begroting 2008 (p. 65, 66) in de LNV-begroting zijn opgenomen. Daarnaast beschikt het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) over veel kennis en expertise over de natuur in Nederland en de effecten van het beleid. Onder andere in de jaarlijkse Natuurbalansen ontvangt u hier reeds informatie over. Zoals vermeld, ben ik met het MNP in gesprek om te bezien op welke wijze de Natuurbalansen zo goed mogelijk kunnen aansluiten op de EHS-rapportage.

Financiële beleidsinformatie (4)

Zoals in het algemene deel betoogd, is op onderdelen sprake van een spanning tussen enerzijds de vereisten van de Regeling grote projecten en anderzijds de afspraken in het kader van het ILG. Deze spanning geldt zowel de aard van de voortgangsinformatie (zie de algemene reactie) als de wijze waarop financiële informatie moet worden verstrekt (artikel 12, tweede lid). Hieronder ga ik per onderdeel van het tweede lid kort in op deze spanning.

Wat betreft de informatie over de financiën van een groot project geldt dat:

- a) in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermijding dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;*

Over dreigende kostenoverschrijdingen en eventuele voorstellen voor vermijding of beperking hoeft in de ILG-voortgangsrapportages niet te worden gerapporteerd.

Het budget is bestemd voor een periode van zeven jaar. Een dreigende kostenoverschrijding (of juist een onderuitputting) kan volgens de ILG-systematiek niet op jaarbasis beoordeeld worden.

- b) indien bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;*

Deze bepaling is hier niet van toepassing. Het werken met aanbestedingen is in het ILG een verantwoordelijkheid van provincies.

- c) *indien in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven de op dat moment geldende inzichten;*
Ook deze bepaling is hier niet van toepassing. Alle beschikbare bedragen in de ILG-bestuursovereenkomsten zijn verdeeld over concrete prestaties.
- d) *de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;*

Dat is het geval. In de LNV-begroting is een ILG-overzichtsconstructie opgenomen waarin de budgetten zijn opgenomen per algemene doelstelling.

- e) *de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.*

Ook dat is het geval. In beginsel worden de uitgaven aan de EHS verantwoord via artikel 23 van de LNV-begroting.

Bovendien zijn in de ILG-bestuursovereenkomsten afspraken gemaakt over het monitoren van de normkosten voor verwerving en inrichting, onder andere op basis van de jaarlijkse Grondprijmonitor.

Ten slotte

Ik vertrouw erop dat ik op de in deze brief beschreven manier op een adequate wijze tegemoetkom aan uw wensen ten aanzien van de informatievoorziening over de EHS.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg

«Natuur is een essentiële levensbehoefte voor de mens. Zij verbindt mensen en functies zoals economisch vestigingsklimaat, luchtkwaliteit, gezondheid en recreatie. Behoud en op termijn verbetering van de biodiversiteit zijn een belangrijke voorwaarde voor de natuur in ons land en daarmee voor een leefbare samenleving. Een sterke biodiversiteit is de levensverzekering voor huidige en toekomstige generaties»

Rijksbegroting LNV 2007

Woord vooraf

In Nederland is onder de bevolking een groot draagvlak aanwezig voor behoud en uitbreiding van natuur.¹ Door achtereenvolgende parlementen en regeringen is dit belang onderschreven, en wordt het behoud van natuur en biodiversiteit bestempeld als een essentiële bijdrage aan een leefbare en duurzame samenleving.

De Nederlandse overheid heeft zich daarom al in de jaren tachtig ten doel gesteld om er voor te zorgen dat in 2020 de condities voor de instandhouding van alle in 1982 in Nederland van nature voorkomende soorten en populaties duurzaam aanwezig zijn. Met deze doelstelling geeft Nederland tevens invulling aan het door haar ondertekende verdrag van Bern uit 1982, dat is gericht op het behoud van dieren en planten en hun natuurlijke milieu in Europa. Dit verdrag vormt de internationale context van het biodiversiteitsbeleid in Nederland.

Om deze doelstelling te bereiken heeft de Rijksoverheid op drie sporen beleid ontwikkeld; gebiedsgericht, soortgericht en landschapsgericht. In het Nederlandse natuurbeleid staat het gebiedsgerichte beleid centraal. En dan met name de vorming van een ecologisch netwerk van natuurgebieden, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De realisatie van de EHS is elementair voor het behalen van de Nederlandse doelstellingen voor behoud van natuur en biodiversiteit.

De realisatie van de EHS is een zeer omvangrijk en ambitieus project, met een lange doorlooptijd tot 2018. Vanaf 1990 is gaandeweg een beleidsinstrumentarium ontwikkeld gericht op het realiseren van de EHS. In de loop van de tijd is dit instrumentarium op vele manieren gewijzigd en aangepast. Per 2007 is het grootste deel van het EHS-beleid ondergebracht in de Wet inrichting landelijk gebied (WILG).

De Tweede Kamer heeft als controleur en medewetgever het beleid voor de realisatie van de EHS altijd nauwgezet gevolgd. Vanwege het grote maatschappelijk belang, maar ook vanwege het omvangrijke financiële belang. Over de periode 1990–2018 wordt aan de realisatie van de EHS naar schatting meer dan € 10 miljard uitgegeven. Daarnaast is bij de realisatie van de EHS sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces; er is sprake van een zogenaamde multi-level (Rijk, provincies, gemeenten) en mede daardoor multi-actor omgeving (veel uitvoerende diensten, particulieren en particuliere natuurbeheersorganisaties). Ook deze complexiteit heeft de aandacht van de Kamer voor de realisatie van de EHS scherp gehouden.

¹ Zie bijvoorbeeld de resultaten van het onderzoek in de Natuurbalans 2003, p. 45–46.

O. Inleiding

Op voorstel van de commissie voor LNV heeft de Kamer op 26 april 2007 besloten de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) aan te wijzen als groot project, in de zin van de Regeling grote projecten. Aanwijzing van een groot project is een signaal van de Kamer aan de regering en aan haarzelf dat, in afwijking van de normale controle- en informatieprocedures, een verhoogd attentieniveau gewenst is, vanwege te verwachten risico's en complicaties. Het scheidt de mogelijkheid om bij de EHS tot een intensievere en/of meer toegesneden informatievoorziening te komen over de voortgang in de realisatie van de EHS.

Met de aanwijzing van een groot project geeft de Kamer geen politiek oordeel over het beleid, zij stelt ook de EHS als beleidsinstrument niet ter discussie. De Kamer formuleert slechts haar wensen omtrent de informatievoorziening over de EHS, zodat de Kamer haar controlerende taak goed kan vervullen.

Achtergrond van de aanwijzing van de EHS tot groot project is enerzijds dat de Kamer in het verleden op verschillende momenten, met name bij de behandeling van begrotingen en jaarverslagen, de wens heeft uitgesproken om de kwantiteit en de kwaliteit van de informatievoorziening over de realisatie van de EHS te verbeteren. De Kamer heeft daarnaast de behoefte om alle informatie die jaarlijks in het kader van het natuurbeleid over de EHS naar de Kamer wordt gezonden op een integraal moment te behandelen en te bespreken met de verantwoordelijke bewindsper(s)on(en).

Daarnaast bleek uit het rapport van de Algemene Rekenkamer over de EHS uit 2006 (30 825, nr. 2) dat de informatie over de realisatie van de EHS niet op orde is. De Rekenkamer wijst er op dat het hierdoor voor de Tweede Kamer lastig is om te beoordelen of de doelstellingen voor de EHS worden gehaald en of eventuele bijsturing van het beleid mogelijk of wenselijk is.

Tot slot speelde mee dat de Kamer met de aanvaarding van de WILG per 2007 ook een nieuwe weg in slaat bij de realisering van de EHS. Hierbij past goede monitoring van de voortgang van de EHS en informatievoorziening daarover aan de Kamer.

0.1 Randvoorwaarden voor invulling van de groot projectstatus

Het centrale uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening over het groot project EHS is uiteraard dat de Kamer die informatie ontvangt die zij wil ontvangen en op de wijze waarop zij dat wil. In deze uitgangspuntennotitie wordt geschetst om welke informatie dat moet gaan en hoe deze informatie de Kamer bereikt.

De Regeling grote projecten (Rgp) (Bijlage bij Reglement van Orde) geeft een aantal uitgangspunten die in ieder geval in de uitgangspuntennotitie aan bod behoren te komen (artikel 9):

- a. de duur van de grootprojectstatus;
- b. de verwerking van het project in de Rijksbegroting;
- c. aanwijzingen over de inrichting van de voortgangsrapportages (voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 12 is bepaald);
- d. aanwijzingen over de op te stellen accountantsrapporten (voor zover afwijkend van of aanvullend op hetgeen in artikel 13 is bepaald);
- e. frequentie en verschijningstijdstip van voortgangsrapportages en accountantsrapporten.¹

¹ De in artikel 9 genoemde artikelen 12 en 13 van de Rgp bevatten een groot aantal aanwijzingen voor respectievelijk de voortgangsrapportages en eventuele accountantsrapporten. Artikel 10 geeft daarnaast een groot aantal aanwijzingen voor de opzet van de basisrapportage.

De vraag die zich opwerpt is hoe om te gaan met deze aanwijzingen uit de Rgp bij het vormgeven van het groot project EHS. Hierbij is het van belang om vast te stellen dat de EHS als project al vanaf ruwweg de jaren negentig bestaat en dat het project inmiddels ver in de uitvoeringsfase zit.

In artikel 11 van de Rgp worden in dit verband vier fasen onderscheiden waarin een groot project zich kan bevinden; de initiatiefase, de uitwerkingsfase, de uitvoeringsfase, en de realisatie-/exploitatiefase. Artikel 11 van de Rgp biedt de mogelijkheid om afhankelijk van de fase waarin het groot project verkeert, af te wijken van de specifieke aanwijzingen voor de informatievoorziening. Aangezien het beleid gericht op de realisatie van EHS zich in de derde fase, de uitvoeringsfase, bevindt zal de informatievoorziening in het kader van het groot project daar specifiek op worden ingericht.

Het is belangrijk om vast te stellen dat het geenszins de bedoeling van de Kamer is om met de aanwijzing en vormgeving van de EHS als groot project de administratieve lastendruk van de bij de uitvoering van het EHS-beleid betrokken mensen en organisaties te vergroten. Bij de nadere vormgeving van de informatievoorziening aan de Kamer over de voortgang in de realisatie van de EHS zal dit een expliciet aandachtspunt zijn. Een randvoorwaarde die hierbij door de commissie LNV is gesteld, is dat de vormgeving van de informatievoorziening aan de Kamer niet leidt tot een verzwaring van de informatieverplichtingen voor de provincies in het kader van de WILG.

0.2 Opzet van de uitgangspuntennotitie

In paragraaf 1 worden de uitgangspunten geschetst voor de *kwaliteit van de informatie* die de Kamer periodiek wil ontvangen over de realisatie van de EHS.

In paragraaf 2 worden enkele *procedurele uitgangspunten* van de Kamer geschetst voor de invulling van de groot projectstatus van de realisatie van de EHS.

In paragraaf 3 worden de uitgangspunten geschetst voor de *niet-financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project EHS. Centraal staat daarbij dat deze informatie logisch en consistent aansluit bij de beleidsdoelen die voor de EHS zijn geformuleerd.

In paragraaf 4 worden de uitgangspunten geschetst voor de *financiële* informatievoorziening aan de Kamer in het kader van het groot project EHS.

1. Uitgangspunten kwaliteit van de informatievoorziening

Het spreekt voor zich dat de informatie die de Kamer wil ontvangen over de voortgang in de realisatie van de EHS van voldoende kwaliteit moet zijn om haar controlerende taak uit te voeren. Dit betekent dat de voortgangsinformatie over het groot project EHS aan een aantal kwaliteitseisen moeten voldoen.

De commissie benadrukt het uitgangspunt van voldoende kwaliteit van de informatie die zij in het kader van het groot project EHS wil ontvangen met name in het licht van de opmerkingen die de Algemene Rekenkamer maakt in haar rapport over de EHS. De Algemene Rekenkamer concludeert in haar onderzoek naar de EHS van eind 2006 het volgende over de beleidsinformatie die beschikbaar is over de EHS:

«Verder is de beleidsinformatie die beschikbaar is voor de monitoring van de realisatie van de EHS niet volledig, niet betrouwbaar en niet consistent. Er is geen centrale coördinatie voor de monitoring van de EHS. Dit bemoeilijkt het meten van de voortgang van het beleid en doet bovendien afbreuk aan de bruikbaarheid van de realisatiecijfers over de EHS in het jaarverslag van het ministerie van LNV. Daardoor is het voor de ministers en de Tweede Kamer lastig te beoordelen of de doelstelling van het EHS-beleid zijn gehaald of eventueel bijsturing nodig is.» (30 825, nrs. 1–2, pp. 5–6)

Op basis van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan worden geconcludeerd dat de huidige (opzet van de) informatievoorziening over de realisatie van de EHS niet voldoet aan de eisen die de Kamer daaraan wenst te stellen. In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt een aantal concrete aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de monitoring van de voortgang van de realisatie van de EHS (pp. 46–47). Het gaat daarbij met name om het eenduidig definiëren van begrippen, zoals:

- natuurkwaliteit,
- verdroging,
- het nee-tenzij principe,
- de afbakening van de EHS (bruto-netto)
- e.d.

De commissie hanteert als uitgangspunt voor de verdere vormgeving van het groot project, dat de minister in ieder geval de aanbevelingen van de Rekenkamer over de informatievoorziening overneemt en uitvoert. In de basisrapportage dient de minister specifiek aan te geven op welke wijze dat gebeurd is of gaat gebeuren.

1.1 Algemene kwaliteitseisen voor de informatievoorziening

Ook in algemene zin zal de informatie die de Kamer ontvangt in het kader van het groot project EHS moeten voldoen aan de gebruikelijke kwaliteitseisen. Het gaat dan in ieder geval om de volgende logische essentialia, die voor het groot project EHS nader ingevuld moeten worden:

1. *Actualiteit*: de geleverde voortgangsinformatie moet actueel zijn; Dit betekent concreet dat de informatie in de voortgangsrapportage inzicht geeft in de resultaten die in het voorafgaande jaar zijn bereikt. Dit betekent dat er voldoende tijd moet zijn om informatie te verzamelen en te ontsluiten. Hiermee zal rekening worden gehouden door de gewenste verschijningsmomenten voor de voortgangsrapportages (zie paragraaf 2). Dit betekent echter ook dat alleen onder zwaarwegende omstandigheden, tijdelijk en met expliciete instemming vooraf van de Kamer van deze actualiteitseis kan worden afgeweken.
2. *Tijdigheid*: de voortgangsinformatie moet op tijd beschikbaar zijn, dat wil zeggen op een tijdstip dat eventuele bijsturing in het licht van de doelstellingen mogelijk is; Dit betekent dat het moment van verschijnen van de voortgangsrapportage logisch gekoppeld moet zijn aan de beschikbare beïnvloedingsmomenten. Daarbij wordt in ieder geval gedacht aan de behandeling van de Rijksbegroting en de eventuele aanpassingsmomenten van de bestuursakkoorden met de provincies inzake de WILG (concrete momenten zijn dan de mid-term review en de voorbereiding van de nieuwe ILG-periode), maar ook de behandeling van belangrijke andere wetgeving of nota's die het beleidsterrein van de EHS direct raken.

3. *Consistentie*: de voortgangsinformatie moet in de tijd vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de wijze waarop het beleid/de doelstellingen zijn gedefinieerd;
Dit betekent dat de informatie in de voortgangsrapportages logisch aansluiten bij de geformuleerde doelstellingen (in paragraaf 3 en 4 wordt dit concreet uitgewerkt) en dat de doelstellingen en gebruikte indicatoren gedurende de looptijd gelijk blijven. Als toch sprake is van aanpassingen van doelstellingen of indicatoren, dan wordt daarover vooraf met de Kamer overlegd.
4. *Volledigheid*: de voortgangsinformatie dient het beleidsterrein van het groot project in voldoende mate af te dekken;
Dit betekent dat de informatie in de voortgangsrapportages de doelstellingen voor de EHS volledig afdekken (zie voor de concrete uitwerking van dit uitgangspunt ook paragraaf 3 en 4).
5. *Juistheid*: de voortgangsinformatie is betrouwbaar en valide;
De informatie in de voortgangsrapportages moet uiteraard kloppen. Hiervoor zullen waarborgen moeten worden getroffen door de minister. Dit gebeurt bijvoorbeeld al voor de informatie die de provincies aan gaan leveren, door de eis van een accountantsverklaring bij de WILG-rapportages. Ook de informatie uit andere bronnen dienen van waarborgen voor de juistheid voorzien te worden.

Verder worden voor de waarborging van de juistheid van de informatie de aanwijzingen voor het accountantsrapport gevolgd, zoals die in de Regeling grote projecten is voorgeschreven (artikel 13):

- «1. Bij voortgangsrapportages wordt periodiek, op basis van een nader te bepalen frequentie, doch ten minste één maal per jaar, een accountantsrapport gevoegd met een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van de financiële en niet-financiële informatie in de voortgangsrapportage en over de beheersing en het beheer van het project.
2. Bij de beoordeling van de beheersing en het beheer van het project wordt in het bijzonder gekeken naar de toereikendheid van de projectorganisatie, de kwaliteit van de bestuurlijke informatievoorziening, de werking van de administratieve organisatie en de werking van het systeem van interne controle.
3. Het accountantsrapport wordt opgesteld door de departementale auditdienst of door een openbaar accountantskantoor.
4. Het accountantsrapport wordt als afzonderlijk document aan de Tweede Kamer gezonden, uiterlijk twee weken na verschijning van de voortgangsrapportage waarop het accountantsrapport betrekking heeft.»

Voor elk van deze kwalitatieve uitgangspunten dient de minister in de basisrapportage EHS aan te geven hoe zij hier invulling aan geeft.

1.2 Algemene vormgeving rapportages

Een ander centraal uitgangspunt bij de vormgeving van de informatievoorziening richting de Kamer over de voortgang bij het groot project EHS is, dat deze informatie op een heldere, eenduidige én compacte wijze wordt vorm gegeven. Dit betekent concreet dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen de gewenste informatiedichtheid enerzijds en omvang anderzijds. Om dit te bewerkstelligen kan bijvoorbeeld goed gebruik worden gemaakt van figuren en tabellen, die slechts een korte toelichting behoeven. Op deze manier worden ook de «administratieve lasten» voor de Kamer en de betrokken ministeries beperkt. In het vervolg van deze notitie zijn hiervoor een paar voorbeelden opgenomen.

1.3 Oordelen en beleidsconclusies in de rapportages

Uitgangspunt is dat de minister de voortgangsinformatie voorziet van oordeel in algemene zin; hoe staat het met het groot project EHS en liggen we op koers op de verschillende onderdelen? Daarbij hoort ook dat zij de individuele gegevens die zij presenteert, indien van toepassing, voorziet van een analyse en een oordeel, bijvoorbeeld als de prestaties achterblijven bij de planning of daar op vooruit lopen; wat is de oorzaak van de ontstane situatie en wat gaan we daar aan doen? Het gaat dan om het benoemen van de knelpunten en mogelijke oplossingen.

In dezen gelden de aanwijzingen voor de voortgangsrapportage van artikel 12 lid 1 van de Regeling grote projecten:

De informatie in de voortgangsrapportage is, indien en voor zover van toepassing, gericht op:

- a. de ontwikkelingen van de doelstelling(en) van het project ten opzichte van de basisrapportage;
- b. eventuele veranderingen in de voorziene (besluitvormings)procedure van het groot project en de betrokkenheid van de Tweede Kamer daarbij;
- c. eventuele veranderingen in de reikwijdte van het project;
- d. de ontwikkeling van de planning van het project;
- e. de ontwikkeling van de financiën van het project;
- f. de ontwikkelingen met betrekking tot de aan het project verbonden risico's;
- g. de wijze waarop het project wordt beheerst en beheerd;
- h. alle overige informatie die het project raakt, middellijk en onmiddellijk, en waarvan redelijkerwijs kan worden verondersteld dat deze informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van de controlerende taak van de Tweede Kamer.

2. Procedurele uitgangspunten

Periodiciteit en verschijningsmoment voortgangsrapportages

De Kamer ontvangt eenmaal per jaar een voortgangsrapportage over het groot project EHS. Hiermee wordt bewust afgeweken van de Regeling grote projecten waarin sprake is van twee voortgangsrapportages per jaar. Eén jaarlijkse voortgangsrapportage wordt voldoende geacht, waarbij ook meespeelt dat de provincies in het kader van de WILG eenmaal per jaar rapporteren over de voortgang op het EHS-terrein.

De reguliere voortgangsrapportage groot project EHS zal jaarlijks in september verschijnen, voor Prinsjesdag, en handelt over de resultaten/voortgang op het terrein van de EHS van het voorafgaande kalenderjaar. De voortgangsrapportage wordt daarbij voorzien van de voorgeschreven accountantsverklaring. Dit zal voor het eerst in september 2008 plaatsvinden.

Door dit moment van publiceren kan door het kabinet ook een koppeling worden gelegd met de Rijksbegroting en de Natuurbalans en de Milieubalans van het MNP. Ditzelfde geldt uiteraard ook voor de behandeling door de Kamer.

Bij de overweging om de jaarlijkse voortgangsrapportage EHS te laten verschijnen in september speelt ook het volgende mee. De voortgangsrapportages van de provincies dienen op basis van de WILG-convenanten momenteel jaarlijks voor 1 april aangeleverd te worden aan het Ministerie van LNV. In het kader van de inspanningen om de verantwoordingslast van de provincies richting het Rijk te stroomlijnen wordt op dit moment onderzocht of de verantwoordingsdata voor de provincies gestroomlijnd

kunnen worden (vanuit de single-audit, single-information gedachte). De jaarlijkse verantwoordingsdatum voor de provincies zal dan waarschijnlijk op midden juli worden vastgezet. Het is niet ondenkbaar dat voor de WILG-rapportages hierbij wordt aangesloten. Hiermee zou de publicatie van een voortgangsrapportage jaarlijks voor het zomerreces ook niet mogelijk zijn.

Coördinatie binnen de rijksdienst

Wat de commissie voor LNV betreft is de minister van LNV de coördinerende bewindspersoon van het groot project EHS. Dit betekent dat zij in eerste aanleg verantwoordelijk is voor de inhoudelijke en procedurele kwaliteit van de voortgangsrapportages en het eerste aanspreekpunt zal zijn voor de commissie voor LNV inzake het groot project EHS. Indien de minister van LNV voor een goede invulling van haar verantwoordelijkheid voor het groot project een beroep moet doen/afhankelijk is van andere bewindspersonen, is het haar verantwoordelijkheid daar voor zorg te dragen. Hierbij gaat het met name om de bewindspersonen van VROM (bijvoorbeeld planologische veiligstelling) en V&W (bijvoorbeeld natte natuur).

Groeitraject en tussentijdse aanpassingen

Uitgangspunt voor de verdere vormgeving van de voortgangsrapportages is het besef dat sprake zal zijn van een groeitraject, waarbij op basis van ervaringen met opeenvolgende voortgangsrapportages en de behandeling daarvan steeds getracht zal worden verbeteringen door te voeren die ten goede komen aan de bruikbaarheid van de voortgangsrapportages.

3. Uitgangspunten voor de niet-financiële informatievoorziening aan de Kamer

Aansluiting op de beleidsdoelen

Het centrale uitgangspunt van de informatievoorziening aan de Kamer over het groot project EHS is dat die informatie voldoende inzicht geeft in de voortgang van de realisatie van de EHS. Hiervoor is het noodzakelijk dat de informatievoorziening logisch en consistent aansluit op de doelstellingen die voor de EHS zijn geformuleerd.

Het doel van het EHS beleid is meerdere malen duidelijk vastgelegd, bijvoorbeeld in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013 (29 576, nr. 19): Het realiseren van een *samenhangend* netwerk van *kwali-tatief* hoogwaardige natuurgebieden. De beoogde omvang van de EHS is 728 500 hectare op land en 6,3 miljoen hectare in de grote wateren. Het is de bedoeling dat de EHS in 2018 is gerealiseerd.

De kernelementen van de doelstelling voor de EHS zijn daarmee *omvang* (vergroten), *kwaliteit* (verbeteren) en *samenhang* (verbinden).

In het vervolg van deze paragraaf wordt achtereenvolgens voor de drieluik *omvang, kwaliteit en samenhang* aangegeven:

- wat de doelstelling is;
- en wat de uitgangspunten zijn voor de informatievoorziening daarover aan de Kamer.

Hierbij dient voor zover van toepassing te worden aangesloten bij de gebruikelijke onderverdeling binnen de EHS naar de beoogde EHS *op land* en de beoogde EHS *in de grote wateren*.

3.1 Informatievoorziening over omvang EHS

3.1.1. Doelstelling omvang EHS

De omvangdoelstelling voor de EHS *op land* van 728 500 hectare betekent concreet dat het areaal bestaande natuurgebieden van 453 500 hectare uit het jaar 1990 wordt uitgebreid met 275 000 hectare in 2018.

De omvangdoelstelling wordt bereikt door in te zetten op drie realisatiemethoden, ruwweg in te delen als verwerving en inrichting, particulier natuurbeheer, en agrarisch natuurbeheer. In het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013 (MJP2) wordt een nadere uitsplitsing gegeven van de omvangdoelstelling *op land*, naar soorten natuur en realisatiemethode. Dit overzicht heeft het karakter van een taakstelling. In de onderstaande tabel wordt deze uitsplitsing schematisch weergegeven.

Figuur 1 Taakstelling voor de omvang van de EHS op het land¹

Onderdelen	Nieuwe EHS	Realisatiemethode				Totale oppervlakte
		Verwerving en inrichting	Agrarisch natuurbeheer	Particulier natuurbeheer	Subtotaal nieuwe EHS	
	Nieuwe natuur	111 741	5 050	34 709	151 500	
	Beheersgebieden binnen EHS	0	90 000	0	90 000	
	Robuuste verbindingen	16 303	2 635	8 062	27 000	
	Natte natuur	2 860 + 3 640 alleen inrichting	0	0	6 500	
	Totaal per realisatiemethode nieuwe EHS	130 904 + 3 640 alleen inrichting	97 685	42 771		275 000
	Bestaande EHS	Bestaande natuurterreinen				453 500
Bestaande en nieuwe EHS						728 500

¹ Bron: Algemene Rekenkamer, Ecologische Hoofdstructuur, 2006, p. 21 (30 825, nr. 2).

Naast de EHS op het land is het de bedoeling dat 6,3 miljoen hectare *in de grote wateren* (incl. Noordzee) onderdeel uit gaat maken van de EHS. De Algemene Rekenkamer geeft in haar rapport over de Ecologische Hoofdstructuur aan dat er onduidelijkheid is tussen het ministerie van LNV en het ministerie van V&W over de taakstelling voor de uitbreiding van de EHS in de grote wateren (30 825, nr. 2, pp. 21–22). Voor een adequate informatievoorziening aan de Kamer over de voortgang in de realisatie van de EHS is het nodig dat aan deze onduidelijkheid een einde komt.

3.1.2. Uitgangspunten voor de informatievoorziening omvang EHS

Voor de informatie die de Kamer in het kader van het groot project EHS ontvangt over de realisatie van de omvang van de EHS moet logisch-consistent aangesloten worden bij de doelstellingen. Dit betekent bijvoor-

beeld dat de voortgangsinformatie over doelstellingen die geformuleerd zijn in aantallen hectares ook in hectares wordt weergegeven.

Naast het hierboven geformuleerde algemene uitgangspunt dat de doelstellingen volledig worden afgedekt, gelden specifiek voor de omvang van de EHS de volgende uitgangspunten:

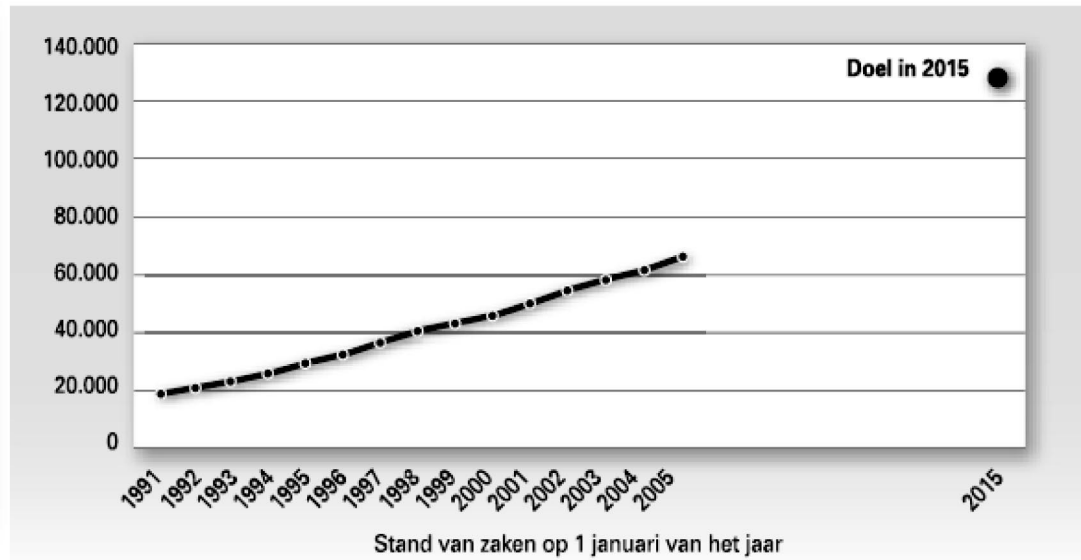
- er wordt een eerste onderscheid gemaakt tussen de EHS op land en de EHS in de grote wateren;
- er wordt daarna onderscheid gemaakt tussen nieuwe natuur en bestaande natuur binnen de EHS;
- binnen de categorie nieuwe natuur wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën nieuwe natuur die worden onderscheiden (waarvoor doelstellingen zijn geformuleerd: o.a. robuuste verbindingen, natte natuur);
- er wordt onderscheid gemaakt naar de categorieën verwerving, inrichting en beheer;
- binnen de categorie verwerving wordt onderscheid gemaakt tussen verworven ruilgronden en verworven EHS-gronden;
- binnen de categorie inrichting wordt enerzijds onderscheid gemaakt tussen verworven gronden en gronden in particulier beheer met functieverandering en daarbinnen tussen nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur;
- binnen de categorie beheer wordt onderscheid gemaakt tussen agrarisch natuurbeheer, particulier natuurbeheer door particuliere natuurbeschermingsorganisaties, particulier natuurbeheer met functiewijziging en beheer door Staatsbosbeheer;
- voor deze vier categorieën beheer gaat het om de hectares die *binnen* de EHS liggen. Eventueel wordt duidelijk aangegeven welke delen van het beheer plaatsvinden buiten de EHS (bijvoorbeeld bij agrarisch en particulier natuurbeheer);

Veruit de meeste informatie die nodig is om de hiervoor geformuleerde uitgangspunten te voldoen, is op dit moment beschikbaar of komt beschikbaar via de voortgangsrapportages van de provincies voor de WILG (in het model voortgangsrapportage in de bestuursovereenkomsten 2007–2013 tussen Rijk en provincies is deze informatie opgenomen). Het gaat er met name om dat de beschikbare informatie op een overzichtelijk manier wordt gepresenteerd en duidelijk wordt gekoppeld aan de doelstellingen van het EHS-beleid. Dit betekent bijvoorbeeld een logische volgorde per categorie van:

- totale doelstelling 2018,
- totale realisatie ultimo jaar X-1,
- jaardoelstelling jaar X,
- realisatie X,
- totale realisatie ultimo jaar X,
- doelstelling jaar X+1 (in aansluiting op de begroting).

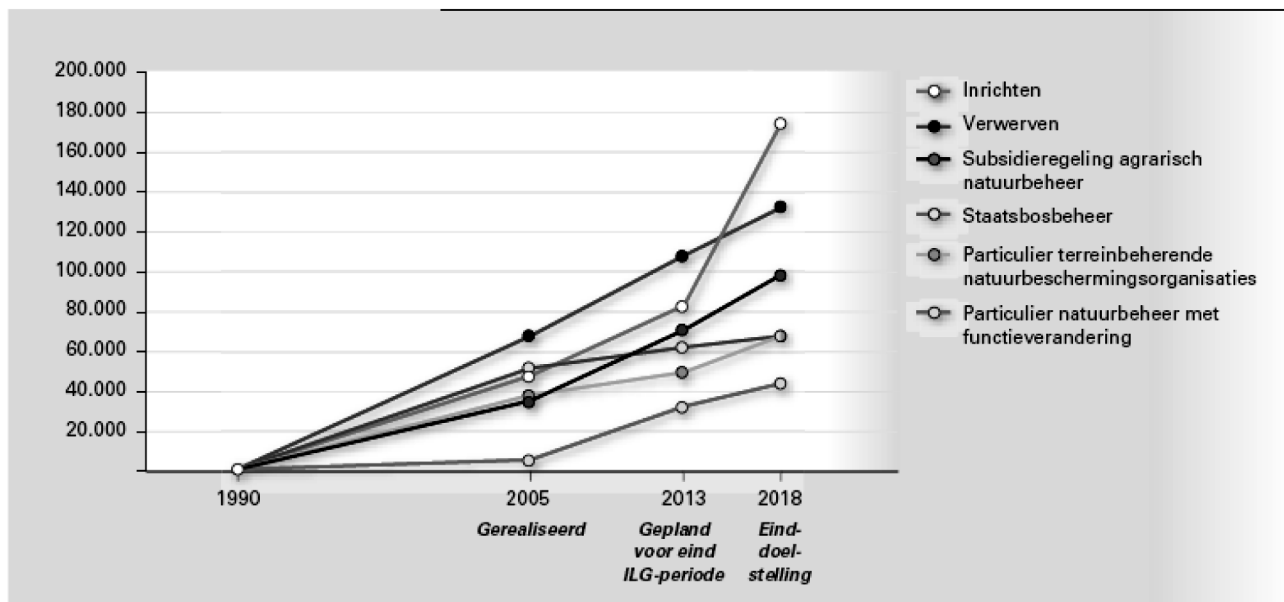
Hierbij past ook inzicht in een meerjarig perspectief. Dit kan met name op een grafische manier eenvoudig worden weergegeven. Onderstaande figuren bevatten hier voorbeelden van.¹

Ontwikkeling aantal ter plekke verworven hectares*



* Het aantal ingerichte hectares is niet in de grafiek afgebeeld omdat er geen consistente gegevens per jaar beschikbaar zijn.
Bron: Ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied

¹ Afkomstig uit rapporten van de Algemene Rekenkamer over respectievelijk de EHS en het Rekenkamerrapport bij het jaarverslag van het Ministerie van LNV over 2006.



Uiteraard is het de bedoeling dat in de voortgangsrapportages ook met name ingegaan wordt op achterblijvende prestaties; wat de verklaringen daarvoor zijn en op welke wijze gewerkt kan worden aan het oplossen daarvan. Dit geldt ook voor de informatie die is opgenomen over de andere twee beleidsaspecten van de EHS die hierna worden behandeld: kwaliteit en samenhang.

3.2 Informatievoorziening over kwaliteit EHS

3.2.1 Doelstelling kwaliteit EHS

De doelstellingen voor de kwaliteit van de EHS zijn geformuleerd in termen van de te realiseren soorten natuur, de zogenaamde *natuurdoelen* en de beoogde *milieukwaliteit* binnen de EHS.

Natuurdoelen

Binnen de EHS op land worden 27 verschillende natuurdoelen nagestreefd. Deze natuurdoelen zijn vastgelegd op een Landelijke Natuurdoelenkaart. Laatstelijk is deze kaart vastgelegd in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013 (MJP2). Onduidelijk is echter hoeveel hectare per natuurdoel wordt nagestreefd, omdat dit overzicht ontbreekt. In het MJP2 wordt aangegeven dat wordt bezien of de huidige verdeling van de natuurdoelen binnen de EHS nog voldoende aansluit bij de doelstellingen van het natuurbeleid. Daarna zal een lijst met hectaredoelstellingen voor elk van de 27 natuurdoelen (binnen de EHS) per provincie worden opgesteld. Opgemerkt wordt daarbij dat de Landelijk Natuurdoelenkaart een «instrument in beweging is» en zal worden aangepast aan veranderende omstandigheden (MJP2, pagina 28).

Voor de EHS in de grote wateren zijn in 2003 zes natuurdoelen onderscheiden (29 200 XIV, nr. 63). Deze indeling was volgens de minister van LNV echter nog niet definitief, omdat voor alle wateren in Nederland nog

nadere afspraken gemaakt moeten worden in het kader van de Europese Kaderrichtlijn Water.

Milieukwaliteit

In het MJP2 is aangegeven dat in 2027 de gewenste milieukwaliteit gerealiseerd moet zijn binnen de EHS. De gewenste milieukwaliteit wordt daarbij gedefinieerd als de kwaliteit van het milieu in een bepaald gebied, dat nodig is voor het daar gerealiseerde en in stand te houden natuurdoel.¹

De concrete doelen/eisen voor de milieukwaliteit zijn nog niet bekend. De afspraak tussen het Rijk en de provincies is dat de provincies het kwaliteitstekort (o.a. verzuring, stikstofdepositie, waterkwaliteit) gaan bepalen. Onduidelijk is wanneer dit gereed zal zijn.

Voor één van de aspecten van milieukwaliteit is wel een concrete doelstelling geformuleerd, te weten verdroging. In het MJP2 wordt voor 2010 de doelstelling geformuleerd dat 40% van het verdroogde areaal is hersteld (ten opzichte van 1985).

Concrete doelen voor de milieukwaliteit van EHS in de grote wateren moeten vooral nog tot stand komen in het kader van de uitwerking van de Europese Kaderrichtlijn Water. Een van de verplichtingen uit de kaderrichtlijn is dat voor oppervlaktewater, kustwateren en grondwater in 2010 een «goede toestand» van de ecologische kwaliteit is bereikt.

3.2.2. Uitgangspunten voor de informatievoorziening kwaliteit EHS

Ook voor de informatie die de Kamer in het kader van het groot project EHS ontvangt over de realisatie van de kwaliteit van de EHS wordt logisch-consistent aangesloten bij de doelstellingen die daar voor zijn geformuleerd.

Natuurdoelen

Bij de natuurdoelen doet zich op dit moment het probleem voor dat de natuurdoelen nog niet duidelijk zijn vastgelegd en geoperationaliseerd in aantallen te realiseren hectares. Hierover zijn afspraken in de maak met de provincies op basis van de Landelijke Natuurdoelenkaart. Het is zaak dat hierover op korte termijn overeenstemming wordt bereikt.

Hierbij is het van belang om rekening te houden met de bevindingen over de natuurdoelen in het rapport over de EHS van de Algemene Rekenkamer:

«Het systeem van natuurdoelen en natuurdoeltypen is in principe bruikbaar als algemeen systeem voor de formulering van doelen en voor de monitoring van de verwezenlijking daarvan. Een probleem is echter dat over het gebruik van dit systeem geen bindende afspraken zijn gemaakt en dat het systeem niet algemeen wordt toegepast. Er zijn provincies en terreinbeheerders die hun eigen natuurdoelen/typen hebben ontwikkeld en daar op sturen. Ook zijn voor het beheer van de EHS, ook door het Ministerie van LNV zelf, afwijkende typologieën en meetsystemen ontwikkeld. Tot slot worden voor *Natura 2000*-gebieden weer andere indelingen in natuurdoelen gebruikt, die aansluiten bij de Europese richtlijnen. Dit levert problemen op in de communicatie tussen beheerders, provincie en Rijk en veroorzaakt onnodige administratieve lasten voor zowel overheid als beheerders. Ook de sturing aan de hand van natuurdoelen wordt erdoor bemoeilijkt.»

¹ Daarbij moet de milieukwaliteit overigens ook voldoen aan de EU Kaderrichtlijn Water en, indien tevens sprake van een EU Vogel- en Habitatrichtlijngebied, aan de daaraan verbonden instandhoudingseisen.

Als de natuurdoelen eenmaal zijn opgesteld zal daarover ook voortgangsinformatie moeten worden verzameld en worden aangeboden aan de Kamer. Uitgangspunt daarbij is opnieuw dat de beschikbare informatie op

een overzichtelijk manier wordt gepresenteerd en duidelijk wordt gekoppeld aan de natuurdoel doelstellingen. Dit betekent bijvoorbeeld een logische volgorde per natuurdoel van:

- totale doelstelling 2018,
- totale realisatie ultimo jaar X-1,
- jaardoelstelling jaar X,
- realisatie X,
- totale realisatie ultimo jaar X,
- doelstelling voor jaar X+1.

Zolang de natuurdoelen nog niet zijn vastgelegd dient in de voortgangsrapportages uiteraard te worden aangegeven op welk punt in het totstandkomingproces de opstelling van de natuurdoelen zich bevindt, waarom dit proces nog niet is afgerond en wanneer dat wel het geval zal zijn (knelpuntenanalyse). Het moet voor de Kamer transparant worden welke knelpunten er liggen bij de vaststelling van de natuurdoelen en wat daar aan gedaan kan worden.

Milieukwaliteit

De tijdshorizon voor de realisatie van de milieukwaliteit binnen de EHS is in algemene zin nog ver weg, namelijk 2027. De bepaling van de *gewenste* milieukwaliteit is daarbij afhankelijk van de nog vast te leggen natuurdoelen (zie hiervoor). Dit betekent dat de voortgangsinformatie over de realisatie van de milieukwaliteit voorlopig met name procesinformatie zal zijn. Het is daarbij wel van belang dat door de minister nu in ieder geval wordt aangegeven hoe het traject tot 2027 er in proces termen uit zal zien. In een tijdlijn kan aangegeven worden wanneer welke stappen binnen het milieukwaliteitsaspect moeten worden gezet en in de voortgangsrapportages kan aangegeven worden of deze stappen ook zijn genomen, en zo ja, met welk gevolg, en zo niet, wat daarvan de reden is. Uiteraard moet daarbij het streven zijn dat op zo kort mogelijke termijn de geplande afspraken tussen Rijk en provincies over het bepalen van het kwaliteitstekort worden gerealiseerd.

Voor de informatievoorziening over de realisatie van de milieukwaliteit in de grote wateren geldt op dit moment eenzelfde soort uitgangspunt, aangezien ook daar de concrete doelstellingen nog niet zijn uitgewerkt. Ook hiervoor zullen in ieder geval duidelijke procesdoelen moeten worden geformuleerd, waarover de Kamer in de voortgangsrapportage informatie en uitleg ontvangt.

Op het milieukwaliteitsaspect verdroging zijn wel al concrete doelstellingen gerealiseerd. Het ligt voor de hand dat op dat aspect ook jaarlijks voortgangsinformatie wordt verstrekt op zowel procesniveau (welke afspraken worden er gemaakt, bijvoorbeeld voor na 2010) als prestatieniveau. Op prestatieniveau gaat het dan om:

- welk areaal is afgelopen jaar aangepakt?
- welk areaal is vorig jaar gerealiseerd (niet langer verdroogd)?
- wat is de realisatie tot nu (met grafisch meerjarenperspectief)?
- wat is de restanttaakstelling?

3.3 Informatievoorziening over samenhang EHS

3.3.1. Doelstelling samenhang EHS

In het MJP2 wordt opnieuw bevestigd dat een van de uitgangspunten van de EHS is, dat deze qua omvang en kwaliteit robuust en voldoende aaneengesloten is (MJP2, p. 26). Daarbij wordt een knelpuntenanalyse aangekondigd, op basis waarvan de mogelijkheden worden onderzocht voor het vergroten en versterken van de ruimtelijke samenhang van de

EHS. Als belangrijke elementen wordt daarbij gewezen op het tegengaan van versnippering en de realisatie van robuuste verbindingen tussen natuurgebieden. Acties op dit terrein moeten plaatsvinden via afspraken met de provincies voor de WILG-periode 2007–2013.

Verbindingen

Het concrete doel voor het realiseren van verbindingen binnen de EHS is de totstandkoming van 12 «robuuste verbindingen» tussen EHS-gebieden, met een gezamenlijke oppervlak van 27 000 hectare in 2018. Deze doelstelling is opgenomen in de Agenda voor een Vitaal Platteland (29 576, nr. 1) en uitgewerkt met een concrete hectaredoelstelling per verbinding.

Ontsnippering

In het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO) uit 2004 zijn concrete maatregelen opgenomen om de versnippering van natuurgebieden tegen te gaan (29 652, nr. 1). Doel is dat in 2018 de belangrijkste knelpunten zijn opgeheven die worden veroorzaakt door rijkswegen, spoorwegen en rijkswaterwegen. In totaal gaat het om 208 knelpunten, waarvan er prioritair 14 opgelost dienen te worden voor 2010.

EHS in de grote wateren

Ook bij de doelstellingen voor de samenhang van de EHS valt op dat er in veel mindere mate concrete doelstellingen zijn voor de EHS in de grote wateren. In de Agenda voor een Vitaal Platteland is nog wel als taakstelling opgenomen dat voor ieder stroomgebied van grote wateren een goed functionerende, natuurlijke zoet-zout overgang hersteld moet worden. Ook zou de beoogde aanleg van 500 km natuurvriendelijke oevers en verschillende vispassages aangemerkt kunnen worden als samenhang bevorderende maatregelen.

3.3.2. Uitgangspunten voor de informatievoorziening samenhang EHS

Verbindingen

In aansluiting op de concrete doelstelling van 12 robuuste verbindingen zal in de voortgangsrapportages *per* robuuste verbinding aangegeven worden:

- totale hectare doelstelling 2018,
- totale realisatie ultimo jaar X-1,
- jaardoelstelling jaar X,
- realisatie X,
- totale realisatie ultimo jaar X,
- doelstelling voor jaar X+1.

In de vorm van een staafdiagram is de bovenstaande voortgangsinformatie over de 12 robuuste verbindingen goed vorm te geven. Zo wordt in één oogopslag duidelijk wat de stand van zaken is bij de aanleg van de robuuste verbindingen.

Ontsnippering

In aansluiting op de doelstelling dat in 2010 de prioritaire 14 knelpunten opgelost moeten zijn, dienen de voortgangsrapportages kort in te gaan op de voortgang op deze 14 knelpunten afzonderlijk:

- wat is de planning per knelpunt?
- hoe was de voortgang in het jaar X?
- welke knelpunten deden zich voor?
- welke kansen en/of bedreigingen zijn er voor de beoogde realisatie?

Vervolgens moet ook aandacht besteed worden aan de voortgang in het dossier van de overige 194 knelpunten die zijn geïnventariseerd en die per 2018 opgeheven dienen te zijn. Het gaat daarbij in eerste instantie waar-

schijnlijk om procesinformatie; waar staan we in dit dossier als het gaat om de afspraken die met verschillende partijen gemaakt moeten worden en wat zijn daarbij de bedreigingen en/of kansen in het licht van de doelstelling?

EHS in de grote wateren

In de voortgangsrapportages wordt aangegeven welke stroomgebieden worden bedoeld, waarvoor in de Agenda voor een Vitaal Platteland als doelstelling is geformuleerd, dat zij een goed functionerende zoet-zout overgang zullen krijgen (in principe alle grote wateren). Daarbij moet ook nog worden aangegeven per wanneer dat het geval zal moeten zijn. Vervolgens zal in de voortgangsrapportages opgenomen moeten worden hoe het met de voortgang op deze doelstelling staat. Afhankelijk van het aantal beoogde zoet-zout overgangen wordt daarbij gekozen worden voor volledigheid (alle overgangen behandelen) of een zekere mate van aggregatie. Met name de beoogde overgangen waarbij zich problemen voordoen in termen van voortgang zullen speciale aandacht krijgen in de rapportage.

In de voortgangsrapportages moet tevens worden aangegeven wat de voortgang is bij de aanleg van de beoogde 500 km natuurvriendelijke oevers. Daarbij wordt aangegeven:

- totale doelstelling in km voor 2018,
- totale realisatie ultimo jaar X-1,
- jaardoelstelling jaar X,
- realisatie X,
- totale realisatie ultimo jaar X,
- doelstelling voor jaar X+1.

Daarbij is het ook nog zinvol om aan te geven om welke stroomgebieden het precies gaat en hoe de stand van zaken is per stroomgebied. Voorwaarde daarbij is uiteraard wel dat het dan om een beperkt aantal stroomgebieden moet gaan, of om een aggregatie naar een beperkt aantal.

Tot slot wordt per beoogde vispassage aangegeven wanneer deze gerealiseerd dient te worden (of reeds is gerealiseerd) en wat de stand van zaken is in termen van voortgang.

3.4 Duurzame planologische veiligstelling EHS

3.4.1. Doelstelling planologische veiligstelling EHS

Binnen de EHS is het van belang dat de gerealiseerde nieuwe natuur en de bestaande natuur duurzaam worden beschermd. Dit gebeurt via het spoor van de ruimtelijke ordening, door het vastleggen van de natuurfunctie van de EHS-gebieden in de provinciale streekplannen en de gemeentelijke bestemmingsplannen.

Als doelstelling voor de EHS geldt in dezen dat de EHS uiterlijk in 2008 volledig planologisch is veiliggesteld (Nota Ruimte, p. 112). De EHS wordt daartoe met een beschermingsformule uitgaande van het «nee, tenzij» beginsel doorvertaald in streek- en bestemmingsplannen.

3.4.2. Uitgangspunten voor de informatievoorziening

In de voortgangsrapportages moet aangegeven worden welk deel van de EHS (in hectares en percentages) op de peildatum planologisch is veiliggesteld zoals bedoeld in de Nota Ruimte («nee, tenzij beginsel»). Dit gebeurt in hectares én percentages.

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- nieuwe natuur en bestaande natuur;
- welk deel *op een «nee, tenzij» wijze* (dus conform de Nota Ruimte) is beschermd in de provinciale streekplannen enerzijds en welk deel *daadwerkelijk* planologisch is beschermd *op een «nee, tenzij» wijze* in gemeentelijke bestemmingsplannen;¹
- welk deel van de Natura 2000 gebieden binnen en buiten de EHS liggen;
- op basis van de WILG-rapportages van de provincies kan ook per provincie een beeld (hectares en percentages) worden geschetst op dit punt.

In principe moet in 2008 deze doelstelling zijn behaald. In een duidelijke knelpunten- en oplossingenanalyse dient in de voortgangsrapportage aangegeven worden hoe achterblijvende realisatie op dit punt zal worden opgelost en binnen welke termijn. Bij vaststelling dat deze planologische doelstelling is behaald, is het zaak dat in de voortgangsrapportages informatie wordt verstrekt wanneer zich wijzigingen in deze situatie voordoen (door bijvoorbeeld nieuwe planologische ontwikkelingen).

3.5 Beoogde effecten van de EHS

3.5.1. Effectdoelstellingen EHS

De realisatie van de EHS is geen doel op zich. De EHS is sinds de jaren negentig het belangrijkste gebiedsgerichte instrument van de Nederlandse overheid om de biodiversiteit en de kwaliteit van de leefomgeving te versterken (Agenda Vitaal Platteland).

Met de vorming van de EHS probeert de Nederlandse overheid invulling te geven aan haar internationale verplichtingen op het terrein van het behoud van de biodiversiteit. Met de ondertekening van het Europees Verdrag van Bern heeft Nederland zich verplicht er voor te zorgen dat *in 2020 de condities voor de instandhouding van alle in 1982 van nature voorkomende soorten en populaties duurzaam aanwezig zijn*.

3.5.2. Uitgangspunten voor de informatievoorziening

Volgens de bestuursovereenkomsten die in het kader van de WILG met de provincies zijn gesloten, is het Rijk verantwoordelijk voor de opzet en onderhoud van de effectmonitoring voor de doelen van de EHS (zoals vastgelegd in het Meerjarenprogramma Agenda Vitaal Platteland).

In de voortgangsrapportages dient informatie worden opgenomen over de stand van zaken inzake de biodiversiteit in Nederland. Het logische ijkpunt daarbij is de doelstelling van het Nederlandse biodiversiteitsbeleid, zoals vastgelegd door ondertekening van de Conventie van Bern: *in 2020 zijn de condities voor de instandhouding van alle in 1982 van nature voorkomende soorten en populaties duurzaam aanwezig*.

Dit betekent in ieder geval dat duidelijk moet zijn welke soorten en populaties er in 1982 van nature voorkwamen in Nederland (nulmeting). Vervolgens zal het Rijk, zoals ook afgesproken in de bestuursovereenkomsten met de provincies in het kader van de WILG, een monitoringsysteem ontwikkelen waarmee zij de biodiversiteit in Nederland mee in kaart kan brengen en monitoren. Dit systeem moet uiteraard ook aansluiten op de geformuleerde doelstelling. De informatie die dit systeem genereert zal in geaggregeerde vorm opgenomen worden in de voortgangsrapportages.

¹ De VROM-inspectie kan bij de informatievoorziening hierover een rol vervullen.

Het ligt in de lijn der verwachting dat bij dit onderdeel van de informatievoorziening of de verdere ontwikkeling daarvan gebruik wordt gemaakt van de informatie/ monitoringscapaciteit die reeds beschikbaar is binnen de Rijksdienst bij instituten als het Milieuen natuurplanbureau, de Gegevensautoriteit Natuur, het Centraal Bureau voor de Statistiek, Wageningen Universiteit en Researchcentrum etc.

4. Uitgangspunten voor de financiële informatievoorziening aan de Kamer

Centraal uitgangspunt voor de financiële informatievoorziening aan de Kamer over het groot project EHS is dat deze logisch is gekoppeld aan de niet-financiële informatie. Voor zover er financiële aspecten zitten aan de uitvoering van de in de vorige paragraaf genoemde doelstellingen, dient daarover informatie verstrekt te worden in de voortgangsrapportages.

Daarbij gelden tevens de volgende uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in de Regeling grote projecten onder artikel 12:

- a) in de voortgangsrapportage nadrukkelijk melding gemaakt wordt van dreigende kostenoverschrijdingen, met inbegrip van voorstellen voor vermindering dan wel beperking van overschrijdingen en de eventuele budgettaire inpassing ervan;
- b) *indien* bij een groot project sprake is van aanbestedingen, in de voortgangsrapportages vermeld wordt wat de som van de aanbestedingsresultaten is;
- c) *indien* in de projectbegroting een post «onvoorzien» is opgenomen, in iedere voortgangsrapportage inzicht gegeven wordt of, en zo ja waarvoor, deze is aangesproken en in hoeverre de post onvoorzien nog toereikend wordt geacht gegeven te op dat moment geldende inzichten;
- d) de financiële informatie in de voortgangsrapportages gerelateerd moet kunnen worden aan informatie in de departementale begrotingsstukken;
- e) de uitgaven, verplichtingen en ontvangsten die met het groot project gemoeid zijn, in beginsel op één afzonderlijk begrotingsartikel of artikelonderdeel worden geboekt en herkenbaar in de rijksbegroting zijn opgenomen.

De Regeling grote projecten voegt daar nog aan toe:

«Wat betreft de informatie over de beheersing en het beheer van een groot project wordt in de voortgangsrapportage melding gemaakt van belangrijke wijzigingen in de wijze van beheersing en het beheer van het project, de vormgeving van de projectorganisatie en de uitkomsten van relevante audits die op dit punt zijn uitgevoerd.»

Dit betekent onder andere dat in de voortgangsrapportages steeds expliciet wordt aangegeven hoe de beschikbare financiële middelen zich verhouden tot de verschillende doelstellingen; zijn de gereserveerde financiële middelen voldoende om de geformuleerde doelstellingen te realiseren? Het gaat daarbij steeds om een beoordeling van deze verhouding voor het aankomende jaar, maar ook om het meerjarige perspectief.