Provincie Noord-Brabant

Statenvoorstel 43/26 A

Voorgestelde behandeling		
Agendavergadering	:	21 september 2026
PS-vergadering	:	

Datum
8 september 2026
Documentnummer
GS: 6370463
PS: 6392064
Programma
Natuur

Onderwerp
Oprichting gemeenschappelijke regeling Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant

Samenvatting

De gezamenlijke provincies en het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) hebben het voornemen om het beheer van de Nationale Databank Flora en Fauna (NDFF) wettelijk te verankeren bij een gemeenschappelijke regeling (GR).
Het beheer van de NDFF komt te liggen bij een Bedrijfsvoeringsorganisatie Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving (UNO), gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In de GR UNO worden de doelstellingen, taken en bevoegdheden, bestuur, organisatie en financiën beschreven. Op 11 december 2025 zijn Provinciale Staten in de gelegenheid gesteld om een zienswijze op de ontwerpregeling in te dienen (Statenvoorstel 54/25) en hebben uw Staten besloten om geen zienswijze in te dienen. Gedeputeerde Staten vragen Provinciale Staten nu om toestemming te verlenen voor het nemen van het voorgenomen besluit van Gedeputeerde Staten om in te stemmen met het oprichten van GR UNO.

Het voorstel

Toestemming te geven voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving

Aanleiding

De Nationale Databank Flora & Fauna (NDFF) is een publiek-private samenwerking, met als belangrijkste doel om te voorzien in de groeiende behoefte aan betrouwbare en gratis natuurinformatie. De NDFF is eigendom van de Stichting Nationale Databank Flora en Fauna en wordt door IPO/BIJ12beheerd. De financiering vindt plaats door het Rijk (20%) en de provincies (80%).

Door alle betrokken partijen is gezocht naar een passende governance structuur om de wens van een openbare NDFF te realiseren en tegelijk de belangen van alle deelnemers in de NDFF (denk aan: soortenorganisaties, terreinbeheerders, vrijwilligers) te behartigen. De oplossing is gevonden in een wettelijke verankering van de NDFF en een Open Data Beleid dat regelt wie welke data mag raadplegen.

Het voornemen is het beheer wettelijk te verankeren bij de Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringstaken Natuur en Omgeving (GR UNO). De GR UNO wordt ingericht als bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid in de zin van artikel 8, derde lid, Wgr. Het ministerie is geen deelnemer aan de GR UNO. In de GR UNO worden de doelstellingen, taken en bevoegdheden, bestuur, organisatie en financiën beschreven.

10 december 2024 hebben Gedeputeerde Staten de Beleidsregel NDFF open data Noord-Brabant vastgesteld. Provinciale Staten zijn hier met een Statenmededeling over geïnformeerd. De beleidsregel NDFF open data Noord-Brabant vormt het provinciale beleidskader dat de GR UNO bij de uitvoering van de NDFF-beheertaak hanteert.

Conform de Wgr zijn de Provinciale Staten van alle provincies gevraagd naar hun zienswijze over de ontwerpregeling van de GR UNO. Slechts 3 van de 12 Provinciale Staten hebben van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Op 11 december 2025 zijn ook Provinciale Staten van Noord-Brabant in de gelegenheid gesteld om een zienswijze op de ontwerpregeling in te dienen (statenvoorstel 54/25) en hebben uw Staten besloten om geen zienswijze in te dienen. Gelijktijdig is een wetswijziging op de Omgevingswet via een AMvB voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer. Inmiddels heeft de Raad van State een advies gegeven, en is het nu wachten op de ondertekening van de verantwoordelijk minister en Koning. Deze beoogde wetswijziging, waarmee het Natuurregister (de NDFF) een wettelijke status krijgt, zal niet eerder van kracht worden nadat de GR UNO is opgericht.

De oprichting van de gemeenschappelijke regeling kan pas plaatsvinden nadat alle deelnemers (provincies) daarmee hebben ingestemd. De Provinciale Staten dienen Gedeputeerde Staten toestemming te verlenen om deel te nemen aan de gemeenschappelijke regeling. Hiertoe heeft het IPO-bestuur op 2 juli jl. het college van Gedeputeerde Staten verzocht de toestemmingsprocedure te starten. Provinciale Staten worden nu gevraagd om toestemming te verlenen voor het oprichten van GR UNO.

Bevoegdheid

Wet Gemeenschappelijke Regelingen
Ingevolge artikel 40 Wgr kunnen de colleges van Gedeputeerde Staten van twee of meer provincies, ieder voor zover zij voor de eigen provincie bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer

bepaalde belangen van die provincies (Artikel 40, eerste lid Wgr). Gedeputeerde Staten gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van Provinciale Staten. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (artikel 40, vierde lid Wgr). Onder 'strijd met het recht' valt strijd met zowel het geschreven als het ongeschreven recht. Onder 'strijd met het algemeen belang' vallen die gevallen waarin de grond voor onthouding van toestemming niet nauwkeurig in de wet kan worden gespecificeerd, waarbij kan worden gedacht aan de situatie dat Provinciale Staten menen dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen samen te werken met andere provincies, dat de bevoegdheid zich niet leent voor gezamenlijke behartiging of dat Provinciale Staten menen dat de eigen betrokkenheid bij een gemeenschappelijke regeling onvoldoende is geborgd in de regeling (*Kamerstukken II 2029/20, 35515, nr. 3*)

Nota Verbonden Partijen
Provinciale Staten van Noord-Brabant hebben op 2 februari 2024 de "Nota Verbonden Partijen" vastgesteld (68/23). Deze nota betreft onder meer het Afwegingskader voor het aangaan van Verbonden Partijen, waarin de volgende stappen worden benoemd, die relevant zijn voor publiekrechtelijke samenwerking:

- Is er sprake van een publiek belang?
- Is betrokkenheid van andere partijen nodig of wenselijk?
- Vraagt het publieke belang om actieve en langdurige betrokkenheid van de Provincie?
- Is een nieuwe juridische entiteit noodzakelijk of zijn er alternatieven?
- Is een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm passend?

Deze stappen komen hierna bij de argumentatie aan de orde.

Rollen en belangen

Categorie belang	Provinciale rollen
1. Bestuurlijk	De provincie gaat een GR aan met de andere provincies en zal daarmee ook bestuurlijk toetreden tot het bestuur van de UNO. Het UNO-bestuur is verantwoordelijk voor de begroting en verantwoording.
2. Financieel	GR UNO wordt gefinancierd door de gezamenlijke provincies en het rijk. De kosten bestaan voornamelijk uit personeels- en ICT kosten voor het verzamelen, valideren, beheren van de natuurdata en het faciliteren van de gebruikers ervan.
3. Wettelijk	Om de GR UNO een wettelijke status te geven is het nodig het beheer ervan te beleggen in een openbaar lichaam (via een Gemeenschappelijke Regeling).
4. Beleid/uitvoering	De GR UNO is primair bedoeld om uitvoering te geven aan het verzamelen en openbaar maken van natuurdata.

	Er worden geen bevoegdheden overgedragen. De gezamenlijke provincies blijven zelf verantwoordelijk voor het beleid.
5. Juridisch	Het onderbrengen van de NDFF bij IPO/BIJ12 bleek juridisch gezien niet mogelijk aangezien dat een vereniging is en geen Openbaar Lichaam.

Risico: Er worden geen risico's gezien vanuit diverse rollen en belangen.
Risicobeheersing: n.v.t.

Doel

Provinciale Staten toestemming te vragen voor het treffen van de GR UNO.

Argumenten

1. *De ontwerpregeling is aangepast naar aanleiding van de zienswijzen ingediend door de andere provincies.*
   Alle provinciale staten zijn gevraagd naar hun zienswijze over de oprichting van de GR UNO. Hieruit is gebleken dat 9 van de 12 provinciale staten geen zienswijze hebben ingediend en 3 provinciale staten wel. De overall conclusie die kan worden getrokken is dat er een breed gedragen 'geen bezwaar' is voor de oprichting van een gemeenschappelijke regeling voor het beheer van de NDFF. Wel zijn er aanvullende vragen gesteld over eventuele taakuitbreiding van de gemeenschappelijke regeling, de exit-procedure, de informatieverschaffing en de financiën.
   Dit heeft geleid tot een paar kleine aanpassingen in de ontwerpregeling. In de regeling is nu meegenomen dat pas sprake kan zijn van taakuitbreiding eerst nadat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een 'beoordelingskader' voor taakuitbreiding ter zienswijze heeft voorgelegd aan alle Provinciale Staten conform artikel 40 Wgr. Daarnaast is er met betrekking tot de kostensystematiek een extra regel opgenomen dat de verdeling van de kosten tussen de deelnemers plaatsvindt op basis van de mengverdeelsleutel zoals die ook door de vereniging IPO wordt gehanteerd.

2. *Deelnemen in GR UNO is passend op basis van het afwegingskader uit de "Nota Verbonden Partijen".*
   Het afwegingskader bestaat uit 6 stappen betreffende het al dan niet aangaan van een 'Verbonden Partij' die hieronder worden uitgewerkt:

   2.1 Er is sprake van een publiek belang.
   Er is sprake van een publiek belang bij het centraal organiseren van uitvoerende taken op het gebied van natuur en omgeving. De provincies zijn verantwoordelijk voor het natuurbeleid en het natuurbeheer in Nederland. Voor een doelmatige en effectieve uitvoering van werkzaamheden waarvoor geen afzonderlijke provinciale beleidsafweging nodig is, is het wenselijk deze taken gezamenlijk onder te brengen in een publiekrechtelijke organisatie. Door deze taken te beleggen bij de GR UNO wordt expertise

gebundeld en de slagkracht vergroot terwijl de democratische legitimatie en publieke verantwoording van deze taken gewaarborgd blijven.
Daarnaast bestaat een publiek belang bij het centraal beheer van de NDFF als natuurregister. Toegankelijke en betrouwbare natuurgegevens zijn van groot belang voor burgers, ondernemers, overheden en kennisinstellingen. Burgers en ondernemers kunnen met deze gegevens rekening houden bij de ontwikkeling van projecten en activiteiten in hun leefomgeving. Overheden gebruiken natuurgegevens voor vergunningverlening, toezicht, beleidsontwikkeling en de uitvoering van maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, energietransitie en gebiedsontwikkeling. Voor onderzoekers en studenten vormt een centraal en openbaar register een essentiële bron voor onderzoek naar natuurwaarden en biodiversiteit. De NDFF is momenteel in grote mate afhankelijk van de bereidheid van private partijen en vrijwilligers om data te delen. Het beheer van de NDFF door de GR dient daarom een breed maatschappelijk belang en rechtvaardigt dat deze taak publiek wordt georganiseerd en centraal wordt belegd bij de GR UNO.

2.2 De betrokkenheid van meerdere partijen is nodig voor de aanpak van het publieke belang.
De activiteiten van de GR UNO betreffen in de basis geen primaire overheidstaak die door Provincie Noord-Brabant zelfstandig kan worden uitgevoerd. De uitvoering van het beheer van de NDFF is een taak die een gezamenlijke aanpak vereist. Het gaat om landelijke natuurgegevens die afkomstig zijn van onder meer soortenorganisaties, terreinbeheerders en vrijwilligers en die verspreid zijn over het hele land. Een effectieve en betrouwbare landelijke natuurdatavoorziening kan daarom niet door één provincie zelfstandig worden gerealiseerd. Alleen door samenwerking kunnen deze natuurgegevens op een uniforme wijze worden verzameld, beheerd, ontsloten en beschikbaar gesteld.

2.3 Het publieke belang vraagt om actieve betrokkenheid van de provincie.
Hoewel het beheer van de NDFF momenteel is ondergebracht bij een stichting, blijkt deze constructie onvoldoende effectief om de gewenste publieke doelstellingen duurzaam te realiseren. Om het beoogde publieke belang te kunnen realiseren, is er dus langdurige en actieve betrokkenheid van de provincie middels deelname aan de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk.

2.4 De oprichting en inrichting van een nieuwe juridische identiteit is noodzakelijk.
Om effectief uitvoering te geven aan de NDFF is een wettelijke status noodzakelijk. Hiervoor is vereist dat het beheer wordt belegd bij een openbaar lichaam. Het onderbrengen van het beheer van de NDFF bij het IPO/BIJ12 bleek juridisch niet mogelijk, omdat deze organisatie de rechtsvorm van een vereniging heeft en geen openbaar lichaam is. Om het

beoogde publiek belang te kunnen realiseren, is oprichting van een nieuwe juridische identiteit dus noodzakelijk.

2.5 Een publiekrechtelijke rechtsvorm heeft de voorkeur.
In lijn met de wet en jurisprudentie kiezen we als provincie bij voorkeur voor een publiekrechtelijke vorm op basis van de Wgr. In dit geval werken uitsluitend overheden samen en wordt een publieke taak, namelijk het beheer van de NDFF, gezamenlijk uitgevoerd. Daarmee ligt een publiekrechtelijke rechtsvorm voor de hand. De ontwerpregeling is daarom gebaseerd op het model van de bedrijfsvoeringsorganisatie, zoals omschreven in de Wgr. Deze organisatievorm sluit aan bij de wens van de provincies om te beschikken over een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, verankerd binnen het publieke domein, waarin gezamenlijk uitvoerende taken kunnen worden belegd.

2.6 De regeling omvat de uitgangspunten met betrekking tot evaluatie, wijziging en beëindiging.
Op grond van de Nota Verbonden Partijen maken wij als provincie bij het aangaan van een verbonden partij afspraken over evaluatie, wijzigingen en, waar wenselijk en mogelijk, beëindiging. Daarbij besteden wij zowel aandacht aan de omstandigheden waaronder deelname aan een verbonden partij wordt gewijzigd of beëindigd als aan het proces dat daarbij op hoofdlijnen wordt gevolgd.
Op grond van artikel 17, eerste lid, van de GR kan het college van Gedeputeerde Staten van een provincie besluiten tot uittreding. Een dergelijk besluit moet ingevolge artikel 40, vijfde lid, van de Wgr dezelfde procedure doorlopen als het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Dit houdt in dat Provinciale Staten in de gelegenheid moeten worden gesteld een zienswijze te geven op het voorstel tot uittreding en hiervoor toestemming moeten verlenen. De overige leden van artikel 17 beschrijven de verdere vereisten waaraan de uittreding van een provincie moet voldoen.
De GR biedt tevens de mogelijkheid om de regeling te wijzigen. Artikel 19 van de GR bepaalt dat de regeling kan worden gewijzigd bij besluit van ten minste drie vierde van de deelnemende provincies. Daarbij moet eveneens worden voldaan aan de vereisten van artikel 40 van de Wgr.
Artikel 20 van de GR regelt de opheffing van de regeling. Op grond van dit artikel kan de GR worden opgeheven indien de colleges van ten minste drie vierde van de deelnemende provincies daartoe besluiten.
Daarnaast bevat de GR afspraken over evaluatie. Artikel 22 van de GR bepaalt dat eenmaal per vier jaar een evaluatie plaatsvindt. Deze termijn is in lijn met de uitgangspunten van de Nota Verbonden Partijen.

Kanttekeningen

1.1 Van de provincies wordt verwacht dat zij hun natuurwaarnemingen laten registreren in de NDFF.
Door de wettelijke verankering van de NDFF via een AMvB onder de Omgevingswet krijgt de NDFF een formele wettelijke status. Hierdoor zullen provincies stapsgewijs worden verplicht om hun natuurwaarnemingen in de NDFF te registreren. Waar de aanlevering van dergelijke gegevens voorheen berustte op vrijwillige medewerking van de provincies, wordt medewerking aan deze taak met de wettelijke verankering verplicht.

1.2 De huidige opzet van de GR UNO biedt de mogelijkheid om het takenpakket uit te breiden met andere taken op het gebied van natuur en omgeving.
Hoewel de GR UNO in eerste instantie uitsluitend zal worden belast met de wettelijke taak van het beheer van het landelijk natuurregister NDFF, biedt de huidige opzet van de regeling ruimte om het takenpakket in de toekomst uit te breiden met andere taken op het gebied van natuur en omgeving. Een dergelijke taakuitbreiding is echter slechts mogelijk indien voldaan wordt aan de vereisten als beschreven onder argument 3 van dit voorstel.

Financiën

De kosten voor de GR UNO zijn landelijk begroot op circa € 6 miljoen voor 2026 en verder. De kosten worden voor 20% gedekt door het Ministerie van LVVN en voor 80% door de provincies. Dit is dezelfde lastenverdeling als voor de NDFF, waarvoor de provincies via het IPO de afgelopen jaren een bijdrage hebben geleverd. In de IPO-begroting voor 2026 zijn deze kosten reeds meegenomen ter hoogte van € 6,2 mln. en worden verdeeld via de reguliere IPO-verdeelsleutel. De bijdrage voor Provincie Noord-Brabant bedraagt circa € 0,7 mln. en wordt gedekt vanuit de Natuurpactmiddelen vanuit de reserve Natuurbeheer & ontwikkeling. Dit is terug te vinden in de meerjarenbegroting van het Programma Natuur. Voorheen werd de NDFF ook vanuit dit programma gefinancierd.

De dekking vanuit het Ministerie van LVVN bedraagt totaal per jaar € 1,2 mln. en wordt conform de IPO-verdeelsleutel aan iedere provincie overgemaakt via een decentralisatieuitkering toegekend in de meicirculaire 2025. Voor Noord-Brabant bedraagt de jaarlijkse Rijksbijdrage circa € 0,13 mln. De bijdrage loopt tenminste tot 2031.

Klimaat

N.v.t.

Europese en internationale zaken

N.v.t.

Planning

De twaalf Provinciale Staten worden om toestemming gevraagd voor het treffen van de GR UNO. Deze toestemmingsprocedure dient uiterlijk op 20 december 2026 te zijn afgerond. Na het verkrijgen van de toestemming van Provincie Noord-Brabant dient het college van Gedeputeerde Staten een besluit te nemen over instemming met de oprichting van de GR UNO. Tevens dient het college te besluiten wie namens het college zitting zal nemen als lid van het bestuur van de GR UNO. Nadat deze besluiten genomen zijn, dient de provincie IPO/BIJ12 en de provincie Utrecht zo spoedig mogelijk in kennis te stellen van haar instemming met de oprichting en daarbij tevens aan te geven wie namens het college van Gedeputeerde Staten zal deelnemen als lid van het bestuur van de GR UNO. Na ontvangst van de instemmingen zal de provincie Utrecht, namens alle deelnemende provincies, zorgdragen voor de bekendmaking van de regeling. Vervolgens zal de nieuw opgerichte gemeenschappelijke regeling de benodigde stappen zetten voor de registratie van de GR UNO in het Register van Overheidsorganisaties.

Bijlagen

- Bijlage 1 Reactie Zienswijzen
- Bijlage 2a Regeling GR UNO
- Bijlage 2b Artikelsgewijze toelichting GR UNO
- Bijlage 3 Memo GR UNO
- Bijlage 4 Begroting GR UNO
- Bijlage 5 Planning
- Bijlage 6 Ontwerp AMvB en Nota van Toelichting
- Bijlage 7 20250725U. Afstemmingsbrief GR UNO NDFF def

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter, de secretaris,

mr. I.R. Adema drs. G.H.E. Derks MPA