

Provincies, natuurlijk... doen!

Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van de financiële middelen uit het Regerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.



Juni 2013

Voorwoord

Het tweede advies van de commissie Jansen bouwt voort op het eerste advies en in het bijzonder op het besluit van het IPO-bestuur en de provincies hierover. Het advies spitst zich toe op de extra middelen die beschikbaar worden gesteld op basis van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II, de correcties van de geconstateerde omissies, de verdeling van de DLG-middelen en de gestelde criteria.

In het afgelopen jaar zijn er al veel stappen gezet ter uitvoering van het decentralisatieakkoord. Door provincies zijn aanvullend financiële verplichtingen aangegaan en is een forse slag gemaakt met het betrekken van gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven bij de implementatie van het Natuurakkoord op de schaal van de provincies.

Zowel ons eerste als dit tweede rapport staat in het teken van de decentralisatie van het natuurbeleid. Niet genoeg kan worden benadrukt dat het bij decentralisatie gaat om overdracht van taken en bevoegdheden van het rijk naar de provincies. Het gaat niet om delegatie of mandaat; de provincies zijn geen uitvoeringsorganisaties van het rijk. De provincies hebben binnen randvoorwaarden of verplichtingen die bij het rijk blijven de ruimte voor uitwerking en aanvullende beleidsontwikkeling én de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Niet dat de provincies die uitvoering zelf ter hand moeten nemen; ze kunnen hiertoe afspraken maken met andere overheden, ze kunnen publiek-private constructies aangaan of op basis van overeenstemming de uitvoering overdragen aan maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Decentralisatie vraagt in dit verband 'ruimte geven' en 'loslaten' door het rijk en vraagt ook een grotere betrokkenheid van de provincies bij beleidsvorming en uitvoering op Europees niveau.

Anders dan bij delegatie of mandaat dienen politiek-bestuurlijke interventies, monitoring en controle nadrukkelijk in dit licht te worden gezien. De nieuwe natuurwet dient het sluitstuk te zijn voor de nieuwe rolverdeling tussen rijk en provincies.

Ons eerste rapport maakte melding van het feit dat met de toen afgesproken opgave ongeveer de helft van de internationale verplichtingen zou kunnen worden waargemaakt. Enerzijds biedt het nieuwe regeerakkoord de mogelijkheid om een sprong voorwaarts te maken voor wat betreft de internationale verplichtingen. Toch zal het met de € 200 miljoen aan extra middelen naar ons oordeel niet mogelijk zijn om de internationale verplichtingen volledig te halen. Zeker niet nu bij de uitwerking van het huidige regeerakkoord en nieuwe afspraken met de provincies de 13.000 ha niet ingerichte gronden buiten de EHS als 'harde' dekking wegvalt terwijl de ontwikkelopgave overeind blijft. Van alle partijen wordt in dit verband een extra inspanning gevraagd. Het blijft naar ons oordeel van belang dat de provincies innovatief en creatief met andere overheden, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven werken aan het completeren van de dekking van de internationale verplichtingen.

Effectiever en efficiënter beheer krijgt naar het oordeel van de commissie met de extra middelen en verdergaande decentralisatie een nieuwe impuls. Stroomlijning van het beheer, een gerichte inzet op de internationale verplichtingen en het bijdragen aan een robuuste EHS is nu veel beter mogelijk. De verplichtingen voortvloeiend uit de PAS kunnen nu vrijwel geheel worden waargemaakt.

Het resultaat van decentralisatie naar provincies zal geen statisch beeld te zien geven. De natuur is in beweging; inwoners en organisaties vervullen een belangrijke rol. Het is aan de provincies om hiermee om te gaan en hierop in te spelen. Daarbij horen de begrippen consistent – doorgaan op de ingeslagen weg van decentralisatie – koersvast – heldere beleidsontwikkeling en uitvoering – en rolvast – heldere rolverdeling tussen alle betrokken partijen. Vandaar het blauwe bord met de witte pijl op de kaft en de toevoeging van het woord DOEN in de titel.

Geert Jansen
Voorzitter commissie Jansen-2

Samenvatting en aanbevelingen

Opdracht

Op basis van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II wordt vanaf 2013 structureel € 200 miljoen per jaar extra voor natuur aan het provinciefonds toegevoegd. Gedurende 6 jaar is daarnaast een bedrag van € 5 miljoen van het Ministerie van I&M plus € 5 miljoen EU-cofinanciering beschikbaar voor hydrologische maatregelen PAS. Deze middelen komen bovenop de financiële afspraken in het decentralisatieakkoord natuur.

Het IPO-bestuur heeft onze commissie gevraagd om te komen tot een kostengeoriënteerde verdeling van deze middelen. Daarnaast heeft het IPO-Bestuur ons gevraagd om enkele omissies in het advies van commissie Jansen-1 te herstellen en om de € 41 miljoen die vanaf 1 januari 2015 beschikbaar is voor de uitvoering van DLG te verdelen.

De middelen uit het decentralisatieakkoord (€ 105 miljoen rijksgeuld en € 65 miljoen provinciaal geld per jaar en dekking uit grond-voor-grond) hebben wij verdeeld in ons eerste advies. Wij komen met dit tweede advies tot de volgende verdeling van het totaal aan beschikbare middelen¹:

Figuur 1: Totale verdeling middelen natuurbeleid (in € per jaar)

	Jansen-1 eigen bijdrage	Jansen-1	Hoofdlijnen- notitie	I&M	DLG
Groningen	2.200.000	3.600.000	12.700.000	55.500	2.500.000
Fryslân	7.250.000	11.750.000	22.050.000	426.500	2.850.000
Drenthe	6.350.000	10.250.000	22.800.000	941.500	5.300.000
Overijssel	9.200.000	14.900.000	16.900.000	888.000	4.650.000
Gelderland	8.950.000	14.450.000	20.750.000	399.500	4.000.000
Utrecht	3.050.000	4.950.000	11.150.000	85.500	2.100.000
Noord-Holland	5.550.000	8.950.000	15.000.000	226.500	2.750.000
Flevoland	1.700.000	2.700.000	3.950.000	20.000	1.100.000
Zuid-Holland	4.700.000	7.550.000	14.550.000	385.000	3.250.000
Zeeland	2.600.000	4.200.000	8.800.000	131.000	1.850.000
Noord-Brabant	9.050.000	14.600.000	32.800.000	742.500	6.500.000
Limburg	4.400.000	7.100.000	18.550.000	698.500	4.150.000
Totaal	65.000.000	105.000.000	200.000.000	5.000.000	41.000.000

1 In het advies van commissie Jansen-1 was geen € 170 miljoen, maar € 187 miljoen verdeeld voor beheer, effectgerichte maatregelen en Faunafonds. In dit advies hebben wij de € 17 miljoen voor beheer, waarvoor geen dekking bestond, meegenomen in de verdeling van de € 200 miljoen. Zie hiervoor de toelichting in paragraaf 3.2.3. De verdeling van € 65 miljoen en € 105 miljoen in het advies commissie Jansen-1 is op deze onderdelen gecorrigeerd. Voor de € 5 miljoen van I&M wordt er naar gestreefd om een gelijk bedrag aan Europese cofinanciering te realiseren.

Werkwijze en keuzes

Voor de invulling van deze opdracht hebben wij ons eerste advies en het in bijlage 3 opgenomen financiële overzicht als uitgangspunten gehanteerd. We hebben er voor gekozen geen nieuwe uitvraag bij de provincies uit te zetten, maar vast te houden aan de oorspronkelijk geïnventariseerde opgaven. Daarbij hebben we in een visitatieronde wel bij alle provincies geïnventariseerd of er nog specifieke knelpunten zijn en in hoeverre de provincies al gestart zijn om invulling te geven aan de nieuwe rol. De resultaten van deze visitatiegesprekken hebben we gebruikt om onze keuzes te motiveren.

Wij hebben bij de verdeling de volgende keuzes gemaakt:

- De opgaven van de provincies en de verdeling van opgaven en dekking in ons eerste advies zijn het uitgangspunt.
- Bij de verdeling van € 103 miljoen voor de ontwikkelopgave gaan wij uit van het deel van de door de provincies opgevoerde ontwikkelopgave (zonder soortenbeleid) dat niet in ons eerste advies toebedeeld kon worden. Bij deze verdeling hanteren wij de Grondprijmonitor BBL met de grondprijs per 1 januari 2011 als norm voor de kosten voor de verwervingsopgave en een bedrag van € 13.000 per hectare als kostennorm voor de inrichtingsopgave.
- Wij hebben geconstateerd dat er met het Ministerie van EZ en manifestpartijen is afgesproken dat de taakstelling om 13.000 ha niet-ingerichte grond te verkopen als harde doelstelling is komen te vervallen. Dit heeft effect op de dekking die provincies beschikbaar hebben voor de ontwikkelopgave. Omdat deze dekkingscategorie niet evenredig is verdeeld over de provincies hebben wij het wegvallen van deze grondcategorie betrokken bij onze verdeling.
- Wij hebben de omissies die het IPO-Bestuur heeft geconstateerd voor het project Zandmaas in Limburg en de RodS in Noord-Holland verwerkt met een correctie van tabel 1 en 12 van de ontwikkelopgave en dekking in het advies van commissie Jansen-1.
- Wij hebben de door het IPO-bestuur geconstateerde omissie in de cijferopstelling van de provincie Overijssel gecorrigeerd door deze mee te nemen bij de resterende ontwikkelopgave voor Overijssel in het onderhavige advies.
- Wij hebben de middelen voor de PAS/Natura2000 verdeeld op basis van de opgave die de provincies hebben gedaan in de gebiedsanalyses. Hiervoor hebben wij € 78 miljoen (inclusief € 5 miljoen van het Ministerie van I&M en € 5 miljoen Europese cofinanciering van hydrologische maatregelen) taakstellend aan de provincies toegewezen.
- Wij hanteren de verdeling van de middelen voor natuurbeheer in ons eerste advies als uitgangspunt. De financiële afspraken in bijlage 3 leiden tot een aantal verschuivingen in de toegewezen middelen voor functiewijziging (van € 18,4 naar € 17 miljoen per jaar), Faunafonds en voor uitvoeringskosten SNL en monitoring. De middelen voor het agrarisch natuurbeheer worden uit de verdeling van commissie Jansen-1 gehaald en worden volledig betaald uit de € 200 miljoen die in dit advies wordt verdeeld.

- Het nieuwe beleid voor het agrarisch natuurbeheer wordt op dit moment nog uitgewerkt. Het merendeel van de huidige contracten voor agrarisch natuurbeheer loopt nog tot minimaal 2016 door. Wij hebben de € 30 miljoen voor agrarisch natuurbeheer daarom verdeeld op basis van de kosten van de huidige contracten. Wij gaan er daarbij van uit dat de provincies zullen komen tot indicatoren die uiterlijk in 2015 leiden tot een nieuwe verdeling van deze middelen.
- Op basis van de afspraak in het IPO-bestuur om de beheerbijdrage voor Flevoland te bezien hebben we uit de middelen voor overig beheer (€ 13 miljoen per jaar) € 1 miljoen toebedeeld aan Flevoland voor het beheer van de bestaande natuurgebieden, waaronder de Oostvaardersplassen. De overige middelen worden voor de helft verdeeld op basis van de verdeling land / water in het provinciefonds en voor de andere helft op basis van de door het IPO vastgestelde verdeling voor soortenbeleid.
- Het bedrag voor het Faunafonds is opgehoogd. In het advies Jansen-1 was € 16 miljoen per jaar beschikbaar voor schade-uitkeringen Faunafonds; nu is jaarlijks € 22 miljoen beschikbaar, inclusief middelen voor uitvoering. Van de € 4 miljoen die beschikbaar is voor uitvoering wordt € 2 miljoen verdeeld op basis van een vast jaarlijks bedrag van € 166.700 per provincie. De overige middelen worden verdeeld op basis van de verdeling van kosten Faunafonds in het advies van commissie Jansen-1 (zie pagina 40 in dat advies voor de verdeelsleutel).
- De middelen voor uitvoeringskosten natuurwet (€ 4 miljoen per jaar) verdelen wij op basis van de verdeling land, water en EHS in het provinciefonds.
- Bij de verdeling van de middelen voor DLG (€ 41 miljoen per jaar) gaan wij uit van een vast jaarlijks bedrag van 2 procent per provincie. Het resterende deel wordt verdeeld op basis van de ontwikkelopgave en de PAS-opgave per provincie.

Op basis van deze keuzes zijn wij gekomen tot de volgende procentuele verdeling van de € 200 miljoen per jaar per bestedingsdoel:

Figuur 2: Verdeling bestedingsdoelen € 200 miljoen over provincies (in %)							
	Ontwikkel-opgave	PAS/Natura2000	Agrarisch natuurbeheer	Overig beheer	Uitvoering en monitoring	Faunafonds	Natuurwet
	€ 103.000.000	€ 38.000.000	€ 30.000.000	€ 13.000.000	€ 6.000.000	€ 6.000.000	€ 4.000.000
Groningen	6,56%	4,63%	8,78%	6,32%	2,99%	4,53%	6,52%
Fryslân	8,21%	6,49%	23,32%	10,19%	12,39%	26,14%	12,89%
Drenthe	13,30%	15,14%	4,31%	6,79%	11,61%	3,62%	6,75%
Overijssel	10,54%	5,22%	6,35%	7,61%	8,12%	6,22%	8,15%
Gelderland	10,65%	4,41%	14,58%	9,51%	18,76%	12,90%	14,53%
Utrecht	4,67%	7,07%	7,19%	6,60%	2,69%	5,39%	3,70%
Noord-Holland	6,74%	6,40%	9,74%	8,35%	6,32%	13,94%	9,43%
Flevoland	0,85%	0,81%	0,46%	14,60%	5,10%	3,34%	5,36%
Zuid-Holland	7,29%	5,24%	10,44%	6,83%	4,77%	6,73%	7,77%
Zeeland	3,34%	6,95%	2,67%	7,48%	4,63%	7,17%	6,42%
Noord-Brabant	21,14%	17,77%	4,36%	9,45%	15,81%	4,86%	12,81%
Limburg	6,71%	19,86%	7,80%	6,26%	6,80%	5,16%	5,67%

Dat leidt tot de volgende verdeling van de beschikbare middelen per provincie:

Figuur 3: Verdeling bestedingsdoelen € 200 miljoen over provincies (in € per jaar)

	Ontwikkel-opgave	PAS/ Natura2000	Agrarisch natuur- beheer	Overig beheer	Uitvoering en monitoring	Faunafonds	Natuurwet
Groningen	6.752.896	1.760.000	2.633.926	821.641	179.590	271.667	260.934
Fryslân	8.453.387	2.468.000	6.996.118	1.325.273	743.444	1.568.417	515.582
Drenthe	13.698.938	5.753.000	1.293.786	882.108	696.500	216.917	269.942
Overijssel	10.858.366	1.982.000	1.906.260	989.030	486.991	373.417	326.120
Gelderland	10.965.534	1.677.000	4.372.535	1.236.800	1.125.828	773.917	581.199
Utrecht	4.815.149	2.686.000	2.155.703	858.466	161.463	323.667	147.992
Noord-Holland	6.945.415	2.431.000	2.920.597	1.085.834	379.378	836.417	377.374
Flevoland	876.834	309.000	139.257	1.897.382	305.967	200.667	214.379
Zuid-Holland	7.510.836	1.991.000	3.132.701	887.913	286.480	403.667	310.604
Zeeland	3.438.579	2.642.000	799.913	972.648	277.508	430.167	256.770
Noord-Brabant	21.773.844	6.754.000	1.307.711	1.228.935	948.782	291.667	512.249
Limburg	6.910.220	7.547.000	2.341.491	813.970	408.069	309.417	226.856
Totaal	103.000.000	38.000.000	30.000.000	13.000.000	6.000.000	6.000.000	4.000.000

Aanbevelingen

Er zijn belangrijke stappen gezet in de decentralisatie van het natuurbeleid. Wij roepen rijk en provincies op om de decentralisatie verder vorm te geven en daarbij rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel. Daarmee beogen wij dat het rijk de provincies in de gelegenheid stelt om hun taak op een goede manier uit te voeren en dat de provincies de verantwoordelijkheid oppakken om deze taak samen met maatschappelijke organisaties en ondernemers invulling te geven.

Hiervoor doen wij de volgende aanbevelingen:

Wet en regelgeving

- Wij benadrukken dat er sprake is van een decentralisatie, en niet van delegatie of mandaat. De provincies krijgen een zwaardere rol bij beleidsinvulling en uitvoering. Het rijk moet ervoor zorgen dat provincies tijdig worden betrokken bij ontwikkeling van wet- en regelgeving.

Europa

- Het is van belang dat er tijdig interactie is tussen provincies en Europa over beleidsontwikkeling en -uitvoering. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het natuurbeleid. Als er internationale afspraken worden gemaakt, die van belang zijn voor deze beleidsuitwerkingen, moeten provincies in een vroeg stadium hun inbreng kunnen leveren. Bij de implementatie van de uitvoering, maar juist ook bij de monitoring, moeten de provincies voldoende contact hebben met Brussel, omdat het direct in Brussel voor het voetlicht brengen van uitvoeringsproblemen de mogelijkheden van een flexibele invulling vergroot. Alleen door in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te zijn van

ontwikkelingen in Brussel kunnen provincies anticiperen op beleidsvorming die in Brussel plaatsvindt. Op deze manier kan een directieve aanpak achteraf voorkomen worden.

Monitoring proces

- De provinciale invulling van de decentralisatie vraagt om een nieuwe vorm van monitoring. Monitoring is geen sluitstuk van het proces. Op dit moment is monitoring vooral gericht op ecologische doelen. Het is zaak dat provincies daarnaast een vorm van monitoring ontwikkelen die gericht is op de lopende gebiedsprocessen. Een dergelijke monitoring geeft goed zicht op de voortgang van de processen en kan waar nodig tot bijstellingen in het proces leiden. De maatschappelijke partners moeten in een vroeg stadium betrokken worden bij de uitwerking van deze monitoring. Wij bevelen daarom aan dat de wijze van monitoring vooraf en de resultaten achteraf worden gedeeld met de maatschappelijke partners en het rijk. Verder raden wij aan om het proces onderdeel te maken van de monitoring, zodat bij evaluatie niet alleen wordt gekeken naar bereikte doelen, maar ook de weg er naar toe wordt beschouwd.

Gezamenlijke hoofdlijnen uitvoeringsbeleid

- Provincies zetten samen beleidslijnen uit die intern disciplineren en duidelijkheid bieden richting rijk en Europa, maar die ook voldoende flexibiliteit laten voor maatwerk op gebiedsniveau. Op de versterking van de uitvoeringsketen moeten provincies zelf de regie nemen. Provincies moeten het samen doen en elkaar aanspreken op hun inzet en op het naleven van deze beleidslijnen. In dat licht moeten de provincies de decentralisatie en toekomstige positionering van DLG bezien en benutten.

Kennisontwikkeling en -deling

- Provincies kunnen elkaars expertise en ervaringen beter benutten. In de praktijk geven de provincies nu al invulling aan nieuwe afspraken met partners over de uitvoering. Uit onze gesprekken met de provincies is gebleken dat deze aanpak leidt tot een efficiëntere uitvoering, waardoor met hetzelfde geld meer gerealiseerd kan worden.

Synergie met water

- Aankoop en inrichting van gronden alleen is niet voldoende om de afgesproken internationale doelen te realiseren. Het is van belang dat tegelijkertijd ook geïnvesteerd wordt in hydrologische maatregelen. Daarom roepen wij het rijk (ministeries van EZ en I&M) op om op dit gebied met de provincies en waterschappen te blijven samenwerken. Door de synergie te zoeken ontstaan er meer kansen om de Europese verplichtingen na te kunnen komen.

Nieuwe verdienmodellen

- De provincies moeten de manifestpartijen uitdagen om samen op zoek te gaan naar nieuwe verdienmodellen, te meer omdat de dekking onvoldoende is om tijdig alle internationale doelen te realiseren. Natuur is te sterk afhankelijk geworden van subsidies. De uitdaging is om te kijken welke partijen kunnen en willen investeren. Uit onze gesprekken met de provincies blijkt dat hier ook volop kansen liggen.
- Vanuit de wenselijkheid van gebiedsontwikkeling is het van belang om geldstromen te bundelen. Daarbij is het van belang dat provincies nader onderzoeken welke mogelijkheden natuurcompensatie kan bieden om de internationale natuurdoelstellingen te realiseren.

Ontschotting

- Wij raden rijk en provincies aan om budgetten zoveel mogelijk te ontschotten en te voorkomen dat nieuwe schotten geplaatst worden. In het kader van de hoofdlijnennotitie worden middelen voor zowel beheer als ontwikkelopgave toegevoegd aan het provinciefonds. Hierbij past een benadering waarbij, zowel bij geld als bij grond, middelen niet worden opgedeeld in verschillende categorieën, maar waarbij gekeken wordt naar het eindresultaat.

Agrarisch natuurbeheer

- Het agrarisch natuurbeheer moet gericht ingezet worden op het realiseren van de internationale natuuropgaven. Om de collectieven voldoende in de gelegenheid te stellen om hun voorbereidende werkzaamheden te doen moeten de provincies begin 2015 besluiten in hoeverre een herverdeling van budgetten nodig is. Daarnaast zal moeten worden gezien of het GLB als versterking van dit beheer kan worden ingezet.

Inhoud

	Voorwoord	1
	Samenvatting en aanbevelingen	3
	Inhoud	9
1	Inleiding	11
1.1	Opdracht	11
1.2	Advies Jansen-1 als vertrekpunt	12
2	Stand van zaken decentralisatie	13
2.1	Provincies organiseren het natuurbeleid goed, effectief en efficiënt	13
2.1.1	Subsidiariteit	13
2.1.2	Tijd	14
2.1.3	Geld	14
2.1.4	Flexibiliteit	15
2.1.5	Sociaal/culturele worteling	15
2.1.6	Monitoring	16
2.2	Eerste ervaringen	16
3	Keuzes en resultaten	19
3.1	Werkwijze	19
3.2	Verdeling € 200 miljoen structureel	19
3.2.1	Ontwikkelopgave	19
3.2.2	PAS / Natura2000	23
3.2.3	Natuurbeheer	25
3.3	Verdeling DLG	28
3.4	Totale verdeling	29
4	Aanbevelingen	31
	Bijlagelijst	33

1 Inleiding

Met het decentralisatieakkoord natuur is het natuurbeleid naar de provincies gedecentraliseerd. In ons advies 'Provincies, natuurlijk...!' (commissie Jansen-1), hebben wij voorstellen gedaan voor de verdeling van de in het decentralisatieakkoord afgesproken ontwikkelopgave en de daarvoor beschikbare middelen. Het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft op 2 oktober 2012 met dit advies ingestemd.

Op basis van het regeerakkoord van het kabinet Rutte II wordt vanaf 2013 structureel € 200 miljoen per jaar extra voor natuur aan het provinciefonds toegevoegd. Daarnaast is gedurende 6 jaar een bedrag van € 5 miljoen plus € 5 miljoen EU-cofinanciering beschikbaar voor hydrologische maatregelen PAS. Over de inzet van dit geld hebben het kabinet en de provincies in de zogeheten hoofdlijnennotitie nadere afspraken gemaakt. Met de hoofdlijnennotitie wordt verdere invulling gegeven aan de decentralisatie naar de provincies. Rijk, provincies, en maatschappelijke organisaties zullen samen werken aan een sterke natuur die verankerd is in de maatschappij. Voor de realisatie van de ambities wordt 2027 als tijdshorizon gehanteerd. In deze periode moet een forse stap worden gezet richting de doelen van Natura2000, Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) en de Kaderrichtlijn Water (KRW).

Voor de verdeling van deze middelen, mede op basis van de nieuw gemaakte bestuurlijke afspraken, is opnieuw advies gevraagd aan onze commissie. De samenstelling is ongewijzigd (zie bijlage 1). De commissie Jansen-2 is gevraagd om over een aantal samenhangende verdelingsvraagstukken, die hieronder worden uitgewerkt, een zwaarwegend en in principe bindend advies uit te brengen aan het IPO-bestuur (zie bijlage 2). Daarbij is de opdracht om te komen tot een kostengeoriënteerde verdeling over de provincies. Enkel bij een dreigende onevenwichtigheid kan de commissie voorstellen doen die van dit uitgangspunt afwijken.

Met deze verdeling wordt elke provincie in de gelegenheid gesteld om de gedecentraliseerde taken op een goede manier uit te voeren.

1.1 Opdracht

De opdracht bestaat uit drie onderdelen:

- A. De verdeling van de € 200 miljoen en de € 5 miljoen voor hydrologie (plus € 5 miljoen Europese cofinanciering) over de provincies. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de ontwikkelopgave (robuuste) EHS enerzijds en natuurbeheer en kwaliteitsverbetering anderzijds. Tevens wordt een oordeel gegeven over de verdeling van de middelen voor extra natuurprojecten, die de provincies voor het jaar 2013 hebben afgesproken.

- B. Een correctie op de verdeling van de ontwikkelopgave en 'grond-voor-grond' in het advies commissie Jansen-1 op basis van de omissies die zijn geconstateerd door het IPO-bestuur en verwoord in de opdrachtbrief.
- C. De verdeling van middelen (€ 41 miljoen) voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG) die vanaf 1 januari 2015 beschikbaar komen voor de provincies.

De commissie is gevraagd om te komen tot een eenvoudige, kostengeoriënteerde verdeel-sleutel die aansluit bij het te beheren areaal, de geprognostiseerde maatregelen en de resterende ontwikkelopgave. De met het kabinet gemaakte afspraken over de bestedingsdoelen zijn leidend voor de verdeling van de € 200 miljoen over de provincies. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het IPO zijn overeengekomen dat de helft van de extra middelen ingezet zal worden voor de beheeropgaven (natuurbeheer en agrarisch natuurbeheer) en dat de andere helft bestemd is voor de tijdige realisatie van de ontwikkelopgave (zie het financiële overzicht in bijlage 3).

1.2 Advies Jansen-1 als vertrekpunt

In ons eerste advies hebben wij ons gericht op de verdeling van de opgaven en de financiële dekking van het decentralisatieakkoord natuur. Concreet ging het hierbij om de verdeling van de ontwikkelopgave natuur (17.000 hectares verwerving en 40.000 hectares inrichting) en de financiering daarvan via het 'grond-voor-grond-principe'. Daarnaast hebben wij een voorstel gedaan voor de verdeling van de € 170 miljoen die jaarlijks beschikbaar was voor het beheer van de EHS, het Faunafonds en de effectgerichte maatregelen PAS.

Wij hanteren in dit tweede advies zoveel mogelijk dezelfde uitgangspunten als in het eerste advies. Ook hanteren wij de verdelingen uit ons eerste advies als vertrekpunt in dit tweede advies, tenzij er expliciet andere afspraken zijn gemaakt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het agrarisch natuurbeheer, het Faunafonds en bij de afspraken die recent met de staatssecretaris zijn gemaakt over de inzet van gronden van natuurorganisaties bij de realisatie van de ontwikkelopgave.

2 Stand van zaken decentralisatie

2.1 Provincies organiseren het natuurbeleid goed, effectief en efficiënt

In de hoofdlijnennotitie zijn ten opzichte van het decentralisatieakkoord een aantal aanvullende afspraken gemaakt, gericht op een heldere rolverdeling tussen rijk en provincies. Zo is nu afgesproken dat de provincies de verantwoordelijkheid krijgen over het gehele agrarische natuurbeheer. Des te duidelijker de verantwoordelijkheidsverdeling des te beter kunnen de provincies uitvoering geven aan de gedecentraliseerde taken. Wij zijn van mening dat de rol van de provincies wordt versterkt met de hoofdlijnennotitie.

Wij zijn ervan overtuigd dat de decentralisatie voor provincies en rijk een goede zaak is en dat het belangrijk is dat deze verder wordt doorgevoerd. Daarbij wijzen wij op het subsidiariteitsbeginsel. Provincies zijn in staat het natuurbeleid goed, effectief en efficiënt uit te voeren, omdat zij in staat zijn om op een effectieve manier om te gaan met de factoren tijd, geld, flexibiliteit en omdat hun beleid een goede sociaal/culturele worteling heeft. Het provinciale niveau is bij uitstek geschikt om ook op vernieuwende wijze invulling te geven aan de nieuwe rol, bijvoorbeeld op het gebied van monitoring van gebiedsprocessen.

2.1.1 Subsidiariteit

In het decentralisatieakkoord heeft het rijk niet gekozen voor delegatie of mandaat, maar voor een decentralisatie van het natuurbeleid. Wij zijn van mening dat dit consequenties moet hebben voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de rolverdeling tussen rijk en provincies, en de provincies gezamenlijk. Anders dan bij delegatie of mandaat is er geen sprake van overdracht van een bevoegdheid, of uitvoering van een bevoegdheid door de provincies namens het rijk, maar is er sprake van decentralisatie van een taak, waarbij de verantwoordelijkheid en bevoegdheid overgaan naar een decentrale overheid, die het bevoegd gezag voor deze taak wordt. De decentrale overheid, in dit geval de provincie, krijgt hierbij de beschikking over de instrumenten en middelen die nodig zijn om deze taak goed uit te voeren.

Dat brengt met zich mee dat de rolverdeling tussen rijk en provincies verandert. In deze situatie is het subsidiariteitsbeginsel van belang. Dat wil zeggen dat een hogere overheid alleen bevoegdheden oppakt die lagere overheden niet of minder adequaat kunnen uitoefenen. Wel dient de hogere overheid de randvoorwaarden te scheppen zodat de lagere overheid de taak ook kan uitvoeren. De taak van de rijksoverheid moet dus aanvullend zijn ten opzichte van de provinciale taak in het natuurdomein. Wij zien die taak voor het rijk primair in de wetgeving en in de relatie met Brussel. Het rijk dient ervoor te zorgen dat de provinciale bevoegdheden goed en tijdig verankerd worden in de nieuwe Wet Natuurbescherming. Provincies nemen hun (financiële) verantwoordelijkheid; het ligt dan ook voor de hand dat deze (financiële) verantwoordelijkheid gelijk op loopt met de juridische verantwoordelijkheden. Op die manier wordt gezorgd voor een verbinding van het beleid met de middelen (geld en grond) die al zijn gedecentraliseerd.

Het rijk heeft ten aanzien van zowel de internationale natuurdoelstellingen als de Europese afspraken over plattelandssubsidies (GLB en POP3) een verantwoordelijkheid richting Europa over het behalen van de doelstellingen. Het is tegelijk wel noodzakelijk dat het rijk eraan bijdraagt dat provincies ook zelf een entree hebben in Brussel. Bij de totstandkoming van Europees beleid moeten de consequenties voor de uitvoering op decentraal niveau tijdig betrokken worden. Het is daarom zaak dat de provincies zelf directer contact met Brussel hebben en dat hierbij ook interactie plaatsvindt.

In deze nieuwe relatie is het belangrijk dat er niet meer toezichthouders zijn dan noodzakelijk. Het rijk legt de nadruk op een goede overdracht van taken in plaats van op een controlerende rol. Het uitgangspunt is dat de provincies goed zijn toegerust om deze taak uit te voeren. Provincies opereren immers op het juiste schaalniveau en zij hebben de afgelopen jaren met het ILG ook al invulling gegeven aan een meer integrale en gebiedsgerichte aanpak. Dat betekent dan ook dat zij de bestuurlijke verplichting op zich nemen om het natuurbeleid effectief en samen met maatschappelijke partners en ondernemers uit te voeren. Provincies moeten het samen doen en elkaar aanspreken op hun inzet.

2.1.2 Tijd

Tijd is een belangrijke factor bij de realisatie van natuurdoelstellingen. In haar recente advies 'Onbeperkt houdbaar' maakt de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) duidelijk dat het voor het realiseren van de natuurdoelstellingen noodzakelijk is dat een stabiel beleid gevoerd wordt. Omdat bij de provincies de beleidsuitwerking en -uitvoering in één hand ligt, en zij ook aanspreekbaar zijn voor de betrokken partners, zorgen zij voor stabiliteit in de realisatie.

Provincies hebben de mogelijkheid om de factor tijd op een goede manier in te zetten bij de realisatie van de natuurdoelstellingen. Zij kunnen flexibel omgaan met de inzet van middelen en met de keuze van het moment van uitvoering. Door een goed contact met de maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven kunnen provincies de prioritering in de uitvoering afstemmen op de andere ontwikkelingen die in een gebied spelen. Door tijdig contact met gebiedspartijen kan ook voorkomen worden dat partners, in tijden van financiële krapte, het gevoel krijgen dat zij aan het lijntje worden gehouden.

2.1.3 Geld

Wij zijn van mening dat provincies meer mogelijkheden hebben om op een flexibele wijze om te gaan met de beschikbare middelen. Dat heeft enerzijds te maken met de wijze waarop de financiën geregeld zijn: het kapitaalsysteem waarmee provincies werken biedt meer flexibiliteit in de uitvoering dan het kassysteem waarmee het rijk werkt. Ook de bundeling van middelen in het provinciefonds biedt kansen om tijdelijke pieken in de uitvoering op een adequate manier op te vangen.

Tegelijkertijd zorgen de provincies ervoor dat meer geld beschikbaar komt voor het beoogde doel. Zo hebben verschillende provincies na de vaststelling van het decentralisatieakkoord besloten om aanvullend provinciaal geld in te zetten voor de realisatie van de natuurdoel-

stellingen. Ook zijn de provincies in staat om met maatschappelijke partners en ondernemers afspraken te maken over een aanvullende financiering door die organisaties voor de realisatie van natuurdoelen. Dankzij de nauwe contacten die de provincies hebben met maatschappelijke partners kunnen mogelijkheden voor een multipliereffect tijdig gesignaleerd, gegenereerd en benut worden.

De provincies hebben in de praktijk een goede samenwerking met de waterschappen. Toch kunnen hier financiële knelpunten ontstaan. Als gevolg van bezuinigingen pakken waterschappen vooral hun rol bij waterveiligheid. Zoals het advies van PBL laat zien is echter juist het nemen van hydrologische maatregelen van belang voor het behalen van de natuurdoelstellingen. Provincies en waterschappen zijn gezamenlijk in staat om te onderzoeken welke synergiewinst hier te behalen valt.

2.1.4 Flexibiliteit

De provincies kenmerken zich door grote verschillen in de cultuur van een provincie en de aard en omvang van de natuuropgave. Zo hebben niet alle provincies een even grote Natura2000-opgave en is de realisatie van de EHS ook niet in alle provincies even ver. Niet voor niets hebben wij in ons eerste advies geconstateerd dat provincies verrassend veelzijdig zijn. De provincies kiezen voor een eigen aanpak, die past bij de eigen situatie. Zo kan in het ene gebied een aanpak met convenanten met individuele maatschappelijke partners resultaat hebben, terwijl in een andere situatie juist een benadering met een breder georiënteerde gebiedscommissie succesvol is.

De veelzijdigheid is een voordeel en zorgt ervoor dat provincies hun natuuropgave doelmatig kunnen realiseren. Tegelijkertijd kan deze veelzijdigheid ook leiden tot grote verschillen in beleidsuitwerkingen die verwarrend kunnen zijn voor de maatschappelijke partners. Dat betekent dus dat de provincies helderheid moeten bieden welke kaders gelden. Een gezamenlijke interprovinciale uitwerking van enkele hoofdlijnen, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanpak van de PAS, blijft in die gevallen noodzakelijk.

2.1.5 Sociaal/culturele worteling

Provincies zijn vanwege de sociale en culturele worteling van het provinciale beleid goed geëquipeerd om de doelstellingen van het natuurbeleid effectief te kunnen realiseren. Provincies staan dicht bij waterschappen, gemeentes, maatschappelijke partners en ondernemers en hebben het organiserend vermogen om hen mede verantwoordelijk te maken voor de realisatie van de doelstellingen. Samen met die partners kunnen de provincies er ook voor zorgen dat de belevingswaarde wordt meegenomen in de uitvoering en dat daarmee draagvlak wordt gecreëerd bij burgers en ondernemers.

Die realisatie gebeurt voor een belangrijk deel in gebiedsprocessen, waar andere partijen ook nadrukkelijk een verantwoordelijkheid hebben. Juist op dat niveau kunnen de provincies als bestuurslaag het beste acteren. Zij hebben de contacten met de partners en hebben de mogelijkheid om andere maatschappelijke opgaven tijdig te benoemen en te koppelen aan de natuuropgaven. Daarmee kunnen provincies en partners zorgen voor een multiplier.

2.1.6 Monitoring

Monitoring is een belangrijk instrument bij de rolinvulling van de provincies. Monitoring wordt op dit moment nog gebruikt als een sluitstuk van het proces en richt zich primair op de (veelal technische) ecologische informatie. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de gezamenlijke monitoring van de internationale natuurdoelen en de monitoring van de realisatie van de ontwikkelopgave.

Decentralisatie vergt dat provincies herdefiniëren wat hun taak is in de totstandkoming en uitvoering van het natuurbeleid en dat zij een nieuwe vorm van monitoring ontwikkelen die recht doet aan hun rol. Provincies kunnen monitoring een sterke rol geven in de wijze waarop zij vorm geven aan hun gebiedsaanpak. Doordat provincies kiezen voor een gebiedsgerichte aanpak kunnen ook andere gebiedsdoelen meeliften. Ook maakt deze aanpak dat doelen sneller en slimmer gerealiseerd kunnen worden. Op dit moment is monitoring echter vooral gericht op ecologische doelen. Het is zaak dat provincies een aanvullende vorm van monitoring ontwikkelen die gericht is op de lopende gebiedsprocessen. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de gerealiseerde doelen, maar ook naar de weg er naar toe. Deze monitoring geeft goed zicht op de voortgang van de processen en kan waar nodig tot bijstellingen in het proces leiden. Daarbij is het ook van belang dat provincies vooraf helder maken richting de partners wat zij gaan monitoren en de resultaten van de monitoring ook worden gedeeld. Door vooraf duidelijk over de monitoring te zijn kan voorkomen worden dat het vertrouwen van het gebied in het proces wegzakt.

2.2 Eerste ervaringen

In ons eerste advies 'Provincies, natuurlijk...!' hebben wij twee kernconclusies getrokken:

- De in het decentralisatieakkoord afgesproken opgave en dekking zijn onvoldoende om de internationale opgaven van Natura2000, PAS en KRW te kunnen realiseren;
- De decentralisatie is niet vrijblijvend. Met het decentralisatieakkoord hebben de provincies een verantwoordelijkheid gekregen. Er wordt daarom gevraagd om een forse inzet van middelen en instrumentarium.

Wij constateren dat op beide punten gehoor is gegeven aan de aanbevelingen in ons advies. In het Regeerakkoord Rutte II heeft het rijk gekozen voor een grotere ambitie dan de herijkte EHS die het rijk beoogde met het decentralisatieakkoord. Het rijk heeft extra geld beschikbaar gesteld voor de realisatie van een robuuste EHS en heeft besloten om extra tijd te nemen voor deze realisatie. Daarnaast zijn provincies en rijk met elkaar in gesprek over een adequate inzet van alle beschikbare gronden. Wij constateren dat de provincies door deze afspraken beter in staat zijn om de afgesproken internationale opgaven te realiseren.

De provincies hebben unaniem ingestemd met de verdeling van de ontwikkelopgave, de dekking en de middelen voor beheer, PAS en Faunafonds die is voorgesteld in het advies van de commissie Jansen-1.

Dat de provincies de decentralisatie niet als vrijblijvend beschouwen blijkt uit het feit dat de nieuwe rolverdeling al wordt opgepakt door de provincies. Zo is bijvoorbeeld de provincie Limburg bezig om de gedecentraliseerde taken te vertalen in een heldere visie die de provincie ook aan haar burgers kan uitleggen. Meerdere provincies zijn bezig met de instelling van een grondbank, wat leidt tot een grotere dynamiek in het gebied.

Wij hebben in onze gesprekken met de provincies kunnen constateren dat iedere provincie bezig is om vorm te geven aan een hernieuwd natuurbeleid, waarbij zij rekening houden met minder (rijks)middelen. Dat doen zij niet alleen met een herijking van hun opgave, maar ook door nieuwe relaties aan te gaan met de maatschappelijke partners en private ondernemers.

Provincies zijn dus nadrukkelijk aan de slag gegaan met deze nieuwe rol. Ook in gezamenlijkheid hebben provincies hun verantwoordelijkheid opgepakt. De gezamenlijke aanpak van de natuurprojecten die in 2013 worden uitgevoerd en het convenant dat de provincies naar aanleiding van de hoofdlijnennotitie sluiten met de manifestpartijen zijn daar voorbeelden van.

3 Keuzes en resultaten

3.1 Werkwijze

Voor de invulling van deze opdracht hebben wij het advies van commissie Jansen-1 en het in bijlage 3 opgenomen financiële overzicht als uitgangspunten gehanteerd. We hebben er voor gekozen geen nieuwe uitvraag bij de provincies uit te zetten, maar vast te houden aan de oorspronkelijk geïnventariseerde opgaven. Daarbij hebben we in een visitatieronde wel bij alle provincies geïnventariseerd of er nog speciale knelpunten zijn en in hoeverre de provincies al gestart zijn om invulling te geven aan de nieuwe rol. De resultaten van deze visitatiegesprekken hebben we gebruikt om onze keuzes te motiveren.

3.2 Verdeling € 200 miljoen structureel

3.2.1 Ontwikkelopgave

Verdeling ontwikkelopgave in relatie tot de hoofdlijnennotitie

In ons eerste advies hebben wij geconstateerd dat de ontwikkelopgave, die noodzakelijk is voor de internationale doelstellingen, groter is dan de in het decentralisatieakkoord opgenomen ontwikkelopgave. Op basis van de tekst van de hoofdlijnennotitie, constateren wij nu dat de ambitie van het rijk is toegenomen ten opzichte van het decentralisatieakkoord, bijvoorbeeld met betrekking tot de 'robuuste EHS'. Tegelijkertijd moeten wij constateren dat er ook met de nu beschikbare middelen nog steeds keuzes gemaakt moeten worden bij de inzet. Daarom kiezen wij er, conform onze opdracht, voor om bij de verdeling van deze middelen de prioriteit te leggen bij de internationale opgaven PAS, KRW en Natura2000. Op basis van het financiële overzicht in bijlage 3 is op jaarbasis € 103 miljoen beschikbaar voor de ontwikkelopgave. Wij verdelen deze middelen op basis van de door de provincies opgegeven internationale verplichtingen, die buiten de in het advies van commissie Jansen-1 verdeelde ontwikkelopgave vallen. Soortenbescherming maakt, zoals ook aangegeven in onze opdracht, geen onderdeel uit van deze verdeling. De informatie die provincies bij het advies commissie Jansen-1 hebben aangeleverd vormt de basis voor onze verdeling.

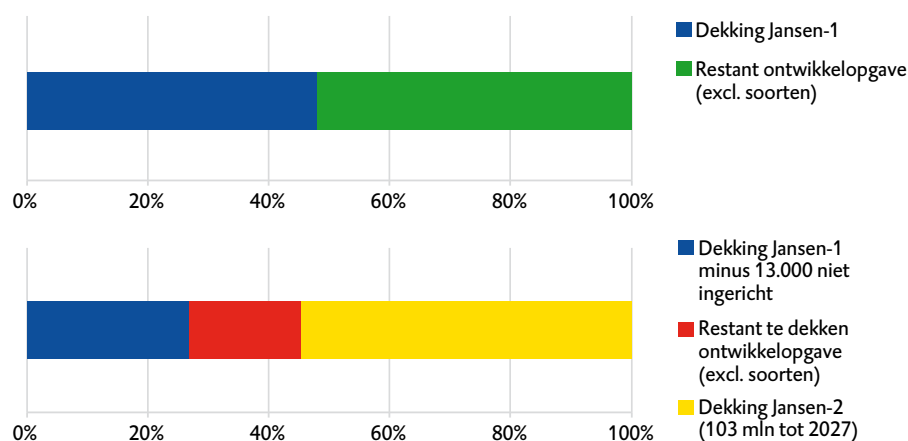
Vervallen van de dekking 13.000 hectare niet ingericht uit Jansen-1

Volgens het decentralisatieakkoord wordt de ontwikkelopgave natuur gerealiseerd via het grond-voor-grond-principe. In het bestuurlijk overleg tussen het Ministerie van EZ en provincies is overeengekomen dat de opdracht om 6.000 – 9.000 hectare bestaande natuur binnen de EHS te verkopen komt te vervallen. Verder is met de Staatssecretaris en in het convenant met de Manifestpartijen afgesproken dat het principe om een deel van de 13.000 hectare wel verworven maar nog niet ingerichte gronden te verkopen gehandhaafd blijft, maar dat hiervoor geen harde taakstelling meer geldt. Hierdoor blijft de ontwikkelopgave ongewijzigd, maar wordt de dekking die beschikbaar is voor de opgaven aanzienlijk minder. In ons eerste advies heeft een aantal provincies een relatief groot aandeel van die 13.000 hectares toegewezen gekregen als dekking. Zij moeten in vergelijking met andere provincies

een groot deel van de toegewezen ontwikkelopgave met deze grondcategorie dekken. Hierdoor ontstaat een onevenwichtigheid. Daarom hebben wij opnieuw gekeken naar de inzet van deze grondcategorie.

In ons eerste advies hebben wij al geconstateerd dat met de in het decentralisatieakkoord afgesproken dekking maar 48% van de totale ontwikkelopgave gerealiseerd kan worden. Er is inmiddels meer budget beschikbaar gekomen voor de ontwikkelopgave, waarmee deze opgave voor de langere termijn gerealiseerd zou kunnen worden (tot 2027). Met het wegvallen van de dekking van de 13.000 ha niet-ingerichte grond valt een deel van deze dekking weg. Dat is zichtbaar in figuur 4. Voor het wegvallen van deze grondcategorie komt niet meer geld beschikbaar dan de afgesproken € 103 miljoen. Dat betekent dat er onvoldoende middelen resteren voor de internationale opgaven. De provincies zullen in overleg met de maatschappelijke organisaties moeten treden over de wijze waarop zij bijdragen aan de realisatie van de ontwikkelopgave. In het convenant dat de provincies hebben gesloten met de maatschappelijke organisaties is al uitgesproken dat de terreinbeheerders bereid zijn om daarvoor eigen middelen in te zetten.

Figuur 4: Dekking ontwikkelopgave (excl. soorten) bij afspraken decentralisatieakkoord en bij afspraken hoofdlijnennotitie, rekening houdend met wegvallen van dekking 13.000 ha niet-ingerichte grond



Wij hebben de verdeling van de ontwikkelopgave in het advies commissie Jansen-1 in stand gehouden. Het vervallen van de dekking van de 13.000 hectares hebben we meegewogen in de verdeelsleutel van de middelen voor de restant ontwikkelopgave. Hiermee hebben wij de dreigende onevenwichtigheid hersteld die ontstaat door het vervallen van deze dekking als hard getal.

Wij houden geen rekening met het vervallen van de 6.000 tot 9.000 hectares bestaande natuur als dekking. Het was bij de start van ons eerste advies voor alle provincies helder dat deze categorie niet tot een dekking van de opgave zou kunnen leiden. Met het vervallen van deze verkoopopgave ontstaat er derhalve geen wezenlijk gat in de dekking van de ontwikkelopgave.

Norm verwervingsopgave

De verwervingsopgave per provincie wordt uitgedrukt in hectares. Om vanuit de opgave in hectares te komen tot een percentage van het te verdelen bedrag (€ 103 miljoen) hebben wij een omrekening gemaakt van de hectares uit de ontwikkelopgave naar bedragen. Voor de hectares functieverandering/verwerving gaan wij uit van de gemiddelde grondprijzen BBL per 1 januari 2011, die afkomstig zijn uit de Grondprijzmonitor 2010. Op deze manier wordt recht gedaan aan het verschil in aankooprijzen tussen de provincies.

Norm inrichtingsopgave

Ook bij de inrichtingsopgave hebben wij een omrekening gemaakt van hectares naar geld. Bij de visitatiegesprekken hebben wij alle provincies gevraagd aan te geven welke ervaringscijfers zij hanteren bij de inrichting. Deze ervaringscijfers zijn erg divers, en bovendien afhankelijk van het type natuur dat ontwikkeld wordt en de daarvoor noodzakelijke maatregelen. Nu het natuurbeleid gedecentraliseerd is hebben provincies zelf meer mogelijkheden om afspraken met partners te maken over deze kosten en daarmee zelf beter te sturen. Wij beschouwen het normbedrag voor de inrichtingskosten van € 13.000 per hectare als een goed gemiddelde waar elke provincie mee uit de voeten kan.

Verwerking van de omissies

Het IPO-bestuur heeft ons gevraagd enkele omissies in het advies van commissie Jansen-1 te corrigeren. In de brief van het IPO-bestuur worden onderstaande omissies benoemd:

- Toerekening van hectares voor het project Zandmaas aan de voorraad BBL-nieuw voor Limburg is niet correct.
- Toerekening van BBL-oud-bezit binnen de begrenzing van EHS en RodS is voor Noord-Holland 330 hectares te laag.
- De cijferopstelling voor Overijssel is niet correct. Bij de correcties wordt rekening gehouden met internationale verplichtingen en een evenwichtige verdeling.

Deze correcties zijn verwerkt door een aanpassing van de figuren 1 en 12 uit het advies van de commissie Jansen-1.

Wij hebben deze omissies als volgt verwerkt:

- De omissie 'Zandmaas Limburg' betreft een aparte afspraak in Limburg waar mede door EZ en Rijkswaterstaat gefinancierde gronden verworven zijn voor het project Zandmaas. Deze gronden zijn in ons eerste advies ten onrechte meegenomen als oppervlakte die beschikbaar is voor de dekking van de EHS-opgave. Wij hebben deze omissie in dit advies gecorrigeerd door deze Zandmaashectares af te splitsen van de BBL-nieuw-oppervlakte van Limburg. Daardoor neemt de dekking uit BBL nieuw voor Limburg af en krijgt Limburg meer dekking uit BBL-oud.
- In het decentralisatieakkoord (uitvoeringsafspraken 8 februari 2012) is afgesproken dat 1.200 hectare BBL-oud-gronden binnen de begrensde RodS-gebieden beschikbaar blijven. De omissie RodS Noord-Holland heeft betrekking op 330 hectares BBL-oud binnen de RodS-begrenzing, die niet als onderdeel van die opgave aan Noord-Holland zijn toegewezen. Tijdens onze visitatieronde hebben wij geconstateerd dat hetzelfde probleem aan de orde is in Utrecht. De RodS-hectares voor Zuid-Holland hebben wij in ons eerste advies wel aan deze provincie toegewezen. Hierdoor hebben wij in dat advies de BBL-oud-grond

voor RodS niet evenwichtig verdeeld. Wij hebben daarom besloten om de 1.200 ha RodS² buiten de verdeling te houden en in een aparte regel in onze tabel te vermelden.

- Wij hebben tenslotte besloten om de cijferopstelling van Overijssel niet te wijzigen in het advies van commissie Jansen-1, maar te verwerken in de resterende ontwikkelopgave voor Overijssel in het onderhavige advies. Hiermee komen wij tot een totaalplaatje dat een evenredige verdeling over de provincies omvat.

Zoals aangegeven passen wij met deze correcties de figuren 1 en 12 uit het advies van de commissie Jansen-1 aan. De verwerking van de omissies 'Zandmaas Limburg' en 'RodS Noord-Holland' leidt ertoe dat de dekking uit BBL-oud voor andere provincies enigszins afneemt. Wij vervangen de tabel in de figuren 1 en 12 uit ons eerste advies door de tabel in figuur 5.

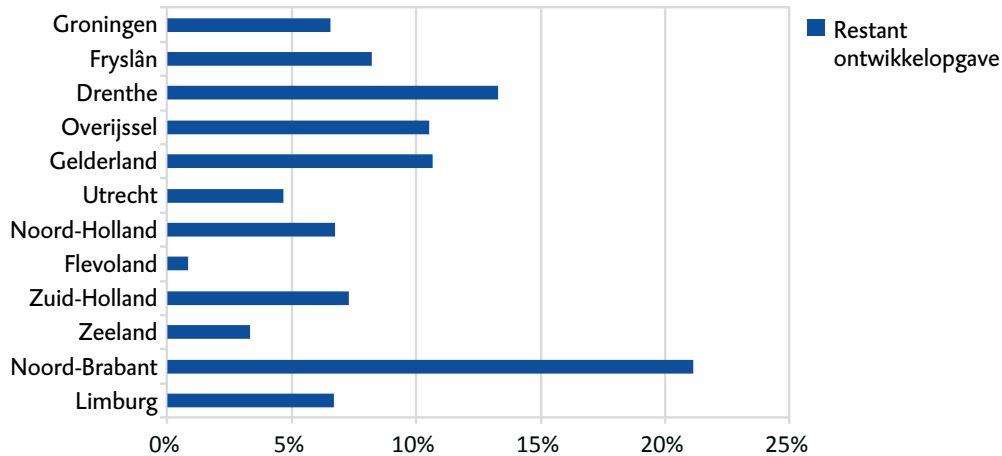
Figuur 5: Verdeling ontwikkelopgave en dekking commissie Jansen-1 na verwerking omissies Zandmaas Limburg en RodS Noord-Holland (in ha)

	Ontwikkelopgave (ha)		Dekking (ha)						BBL-oud binnen begrenzing en oude doelen
	Verwerving	Inrichting	Nieuwe natuur niet ingericht	Bestaande natuur	BBL-nieuw	BBL-oud t.b.v. eigen opgave	Tekort	Resterend BBL-oud	
Groningen	966	3.546	1.139	426	54	682	0	70	544
Fryslân	1.036	2.551	1.432	457	43	29	0	682	632
Drenthe	2.026	7.045	2.256	894	252	986	420	0	598
Overijssel	2.876	5.273	1.493	1.269	1.020	1.290	0	23	578
Gelderland	1.555	5.392	1.219	686	583	977	0	575	403
Utrecht	702	1.413	691	309	376	0	0	669	90
Noord-Holland	994	1.809	861	439	429	0	0	300	676
Flevoland	23	673	304	10	117	0	0	0	0
Zuid-Holland	1.927	3.917	890	850	620	1.423	0	697	506
Zeeland	471	597	378	208	92	23	0	685	371
Noord-Brabant	3.119	5.648	1.701	1.376	1.194	905	0	192	786
Limburg	1.305	2.136	636	576	777	237	0	518	444
RodS									1.200
Totaal	17.000	40.000	13.000	7.500	5.557	6.552	420	4.411	6.828

2 De 1.200 hectare RodS is als volgt opgebouwd: 86 hectare Utrecht, 330 hectare Noord-Holland en 784 hectare Zuid-Holland.

Op basis van de vorige stappen komen wij tot de volgende verdeling van de € 103 miljoen die jaarlijks beschikbaar is voor de ontwikkelopgave:

Figuur 6: Verdeling middelen ontwikkelopgave (€ 103 miljoen per jaar) in %



Toetsing van verdeling budget extra natuurprojecten 2013

De verdeling van middelen in het provinciefonds treedt in werking vanaf 2014. De provincies hebben daarom zelf, vooruitlopend op het advies van onze commissie, een verdeling afgesproken van het budget dat beschikbaar is voor de extra natuurprojecten in 2013. De commissie heeft dit op verzoek van de provincies getoetst en dit vergeleken met de verdeling van de ontwikkelopgave.

Wij zien in deze toets geen aanleiding om wijzigingen door te voeren in ons verdelvoorstel, omdat het verhoudingsgewijs marginale verschillen zijn.

Wij vinden de wijze waarop de provincies dit opgepakt hebben (namelijk snel gezamenlijk tot een verdeling komen en dit zichtbaar maken in een projectenboek met monitoring achteraf door het PBL) een goed voorbeeld hoe provincies de regie van de decentralisatie nu al in gezamenlijkheid, efficiënt en effectief oppakken.

3.2.2 PAS / Natura2000

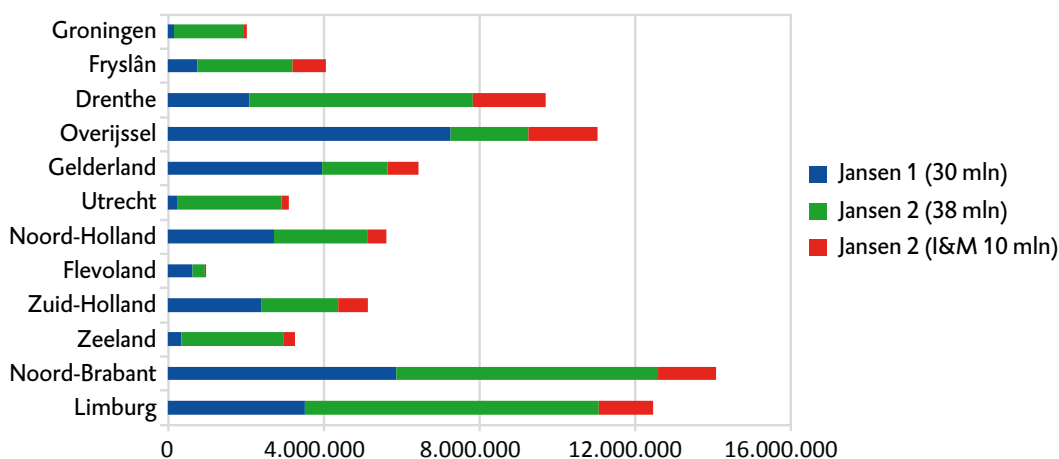
In ons eerste advies hebben wij € 30 miljoen per jaar verdeeld voor effectgerichte maatregelen en kwaliteitsverbetering, gericht op de PAS en Natura2000. Op basis van de afspraken die in oktober 2012 met het rijk zijn gemaakt hebben de provincies nu in totaal € 68 miljoen per jaar van het ministerie van EZ en € 10 miljoen per jaar van het Ministerie van I&M beschikbaar voor de PAS- en Natura2000-opgave. Ten aanzien van die laatste € 10 miljoen is afgesproken dat deze voor een termijn van 6 jaar beschikbaar is en voor de helft betaald wordt door het Ministerie van I&M en voor de andere helft met Europese cofinanciering. Daarom brengen wij die € 10 miljoen per jaar hierna apart in beeld.

Provincies hebben in mei de gebiedsanalyses opgeleverd. Met deze analyses wordt per gebied met stikstofgevoelige habitats en leefgebieden het maatregelpakket bepaald dat nodig is om de achteruitgang van de natuurkwaliteit te stoppen en de instandhoudingsdoelstellingen op termijn te halen. De gebiedsanalyses zijn nodig om een gebied in de PAS op te kunnen nemen. Op basis van de opnametoets wordt bepaald of de gebiedsanalyses van voldoende kwaliteit zijn, volledig zijn en of de ecologische kwaliteit voldoende gewaarborgd is. Aan de hand van deze gebiedsanalyses hebben de provincies hun opgaven voor de te verwachten kosten geactualiseerd.

De optelling van de jaarlijkse kosten van alle projecten kwam in ons eerste advies op € 75,6 miljoen en stijgt nu licht naar € 80,957 miljoen, iets meer dan de € 78 miljoen die jaarlijks beschikbaar is. De stijging is voor een groot deel het gevolg van veranderingen in de PAS-opgave voor duinen en kwelders, en soms van voortschrijdend inzicht. Wij gaan uit van verdeling van € 78 miljoen naar rato van de totale kosten die door de provincies in beeld zijn gebracht. Dit is gelet op het financiële overzicht in de hoofdlijnennotitie een taakstellend budget.

Naast de kosten voor het programma van de PAS-maatregelen, moeten er door de provincies andere incidentele en structurele kosten worden gemaakt voor bijvoorbeeld de monitoring, inclusief de opzet van een monitoringssysteem. Op basis van een voorlopige inschatting worden de kosten voor het op te richten PAS-bureau geraamd op een bedrag van tussen de € 1 en € 2,2 miljoen per jaar. Deze bedragen moeten komen uit de beschikbare € 78 miljoen. Wij verdelen de totale € 78 miljoen over de provincies en gaan er daarbij vanuit dat de provincies vervolgens, naar rato van het door hun ontvangen PAS-bedrag, een percentage van het bedrag afdragen aan het nog op te richten PAS-bureau. Op basis van deze verdeling kunnen de provincies vrijwel de gehele PAS-opgave financieren.

Figuur 7: Verdeling middelen PAS (in € per jaar)



3.2.3 Natuurbeheer

Verdeling natuurbeheer in advies commissie Jansen-1

Wij sluiten bij de verdeling van de middelen voor het natuurbeheer aan bij de verdeling in ons eerste advies. Wij hebben in ons eerste advies ruim € 141 miljoen toebedeeld ten behoeve van het natuurbeheer (inclusief terreinen van Staatsbosbeheer), functieverandering, agrarisch natuurbeheer binnen EHS en uitvoeringskosten natuurbeheer. De afspraken die de provincies in het kader van de hoofdlijnennotitie hebben gemaakt met het rijk leiden tot een aantal wijzigingen in de verdeling van deze middelen. Deze wijzigingen hebben wij als volgt verwerkt:

- De verdeling van de middelen voor natuurbeheer (€ 105 miljoen per jaar) blijft ongewijzigd.
- In ons eerste advies hebben wij € 141,2 miljoen verdeeld voor natuurbeheer. Voor € 17,2 miljoen was echter geen dekking beschikbaar in het decentralisatieakkoord. Wij hebben in dit advies die delen die betrekking hebben op dit bedrag eruit gelicht. Dat leidt ertoe dat we de volgende delen meenemen in de verdeling van de € 200 miljoen. Het gaat om:
 - De middelen voor het agrarisch natuurbeheer binnen de EHS. Het agrarisch natuurbeheer wordt nu in zijn volledigheid uit de € 200 miljoen per jaar betaald (zie hieronder).
 - Een deel van de middelen voor SNL uitvoeringskosten en monitoring (inclusief informatievoorziening).
- In ons eerste advies hebben wij de kanttekening geplaatst dat de jaarlijkse kosten voor functiewijziging € 18,4 miljoen zouden bedragen. Omdat het bedrag van € 17 miljoen wordt herbevestigd in de financiële afspraken (zie bijlage 3) wijzen wij nu deze € 17 miljoen taakstellend toe aan de provincies.
- Het bedrag voor uitvoering SNL en monitoring (incl. informatievoorziening) is opgehoogd van € 4,3 miljoen per jaar naar € 8 miljoen per jaar. Wij zien geen aanleiding om de procentuele verdeling te herzien en hanteren daarom dezelfde sleutel voor de verdeling van de volledige € 8 miljoen. Vanwege het tekort aan dekking in Jansen-1 is € 2 miljoen per jaar gedekt met de verdeling van commissie Jansen-1. De resterende € 6 miljoen per jaar wordt gefinancierd uit de € 200 miljoen.

Agrarisch natuurbeheer

De provincies reserveren jaarlijks taakstellend € 30 miljoen voor agrarisch natuurbeheer en streven ernaar om hetzelfde bedrag aan Europese cofinanciering beschikbaar te krijgen. De provincies hebben de ambitie om het agrarisch natuurbeheer doelgerichter en effectiever te maken. Het beleid voor agrarisch natuurbeheer zal veel scherper gericht worden op de afgesproken doelstellingen, namelijk de internationale doelen en de koppeling met de EHS. Die ambitie sluit in grote lijnen aan bij het advies van de Rli 'Natuur, Onbepert houdbaar', dat ook stelt dat het agrarisch natuurbeheer met de huidige invulling onvoldoende effectief is.

Het nieuwe beleid, gericht op een effectiever agrarisch natuurbeheer wordt op dit moment verder uitgewerkt en zal naar verwachting leiden tot een andere verdeling van de kosten over de provincies. Omdat dit beleid nog in ontwikkeling is, is er op dit moment geen nieuwe, goed onderbouwde verdeelsleutel beschikbaar. Het is noodzakelijk dat dit herziene beleid op korte termijn wordt uitgewerkt, inclusief de te realiseren doelen.

De huidige verplichtingen bij agrarisch natuurbeheer leiden tot betalingen die tot en met 2016 doorlopen. Om die reden hanteren wij de huidige verdeling van de kosten van de contracten over de provincies als basis voor de verdeling van het geld voor het agrarisch natuurbeheer in de komende jaren. Omdat de eerste betalingen voor het nieuwe agrarisch natuurbeheer in 2017 plaatsvinden kan het huidige verdeelvoorstel tot en met 2016 blijven gelden.

Wij achten het van groot belang dat provincies zo spoedig mogelijk starten met de uitwerking van het beleid voor agrarisch natuurbeheer. Die beleidsontwikkeling moet in ieder geval indicatoren opleveren die leiden tot herverdeling van de financiële middelen. Om de collectieven voldoende in gelegenheid te stellen om hun voorbereidende werkzaamheden te doen moeten provincies uiterlijk begin 2015 een besluit over deze herverdeling nemen. In aanvulling hierop zal moeten worden bezien of de GLB als versterking van dit beheer kan worden benut.

Overig beheer

De provincies reserveren € 13 miljoen per jaar voor overig beheer buiten de EHS. Het gaat om specifieke provinciale opgaven, zoals maatregelen voor soortenbescherming en voor natuurelementen buiten de EHS. In de overeenkomst met de manifestpartijen zijn de provincies overeengekomen dat € 2,5 miljoen per jaar beschikbaar wordt gesteld voor agrarisch landschapsbeheer, en dat provincies ernaar streven een gelijk bedrag aan Europese cofinanciering te verkrijgen.

De provinciale ambities bij de inzet van dit geld variëren sterk, en bieden geen goed houvast voor een verdeling van deze middelen. Daarom kiezen wij ervoor om dit geld te verdelen op basis van de verdeling land/water in het provinciefonds. De provincies zijn met de Staatssecretaris overeengekomen om een deel van deze middelen gericht in te zetten voor het behouden van soorten buiten de EHS waarvoor op basis van de Habitatrictlijn een instandhoudingsplicht geldt. Vanwege deze afspraak hebben wij bij deze verdeling, naast de verdeling uit het provinciefonds, ook de verdeling van middelen voor soortenbeleid gehanteerd, die de provincies in onderling overleg in 2009 hebben gehanteerd.

Conform de opdracht van het IPO-bestuur hebben wij specifiek gekeken naar de situatie in Flevoland. Wij menen dat bij het beheer tekorten kunnen ontstaan die deze provincie niet kan opvangen met verschuivingen binnen haar budget. Daarom hebben wij uit de middelen voor overig beheer (€ 13 miljoen per jaar) € 1 miljoen toebedeeld aan Flevoland voor het beheer van de bestaande natuurgebieden, waaronder de Oostvaardersplassen. De overige € 12 miljoen wordt voor de helft verdeeld op basis van de verdeelsleutel voor soortenbeleid en voor de helft op basis van de verdeling land / water in het provinciefonds.

Uitvoering en monitoring

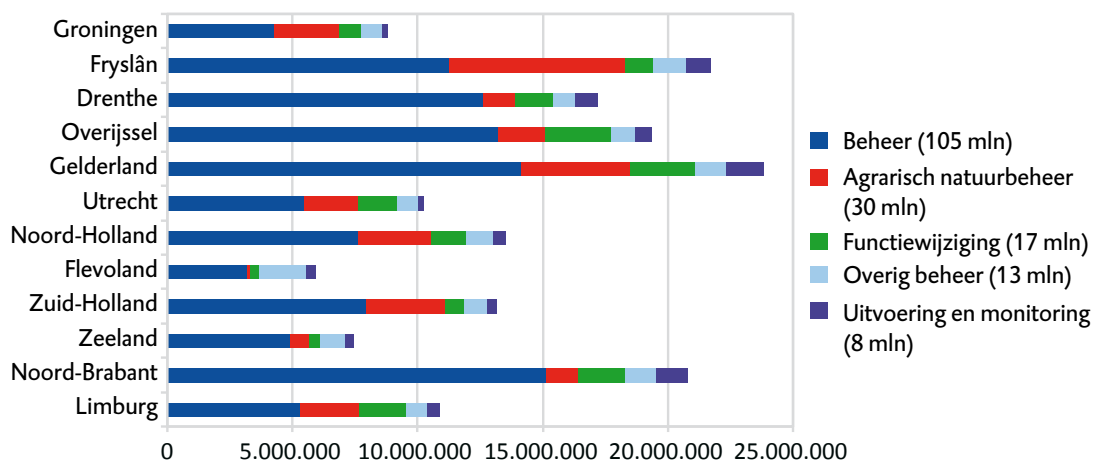
Het bedrag voor uitvoering SNL en monitoring (incl. informatievoorziening) is opgehoogd van € 4,3 miljoen per jaar naar € 8 miljoen per jaar. In totaal wordt in dit advies € 6 miljoen verdeeld. Wij zien geen aanleiding om de procentuele verdeling te herzien en hanteren daarom de in ons eerste advies gehanteerde procentuele verdeling bij de verdeling van de volledige € 8 miljoen.

Totale kosten beheer

Wij hebben in ons eerste advies reeds de middelen verdeeld voor het beheer van natuurterreinen en functiewijziging. In dit tweede advies worden die middelen op dezelfde wijze verdeeld.

Dat leidt tot de volgende totale verdeling van de beheerkosten per provincie:

Figuur 8: Verdeling middelen beheer (in € per jaar)



Faunafonds (inclusief rustgebieden ganzen)

In ons eerste advies hebben wij € 16 miljoen per jaar verdeeld voor het Faunafonds, op basis van de sleutel die is omschreven op pagina 39 van dat advies. Het bedrag voor het Faunafonds is opgehoogd ten opzichte van ons eerste advies. In het advies van commissie Jansen-1 was € 16 miljoen per jaar beschikbaar voor schade-uitkeringen Faunafonds; nu is jaarlijks € 22 miljoen beschikbaar, inclusief middelen voor uitvoering. Beide bedragen zijn inclusief de bedragen voor de ganzenschade.

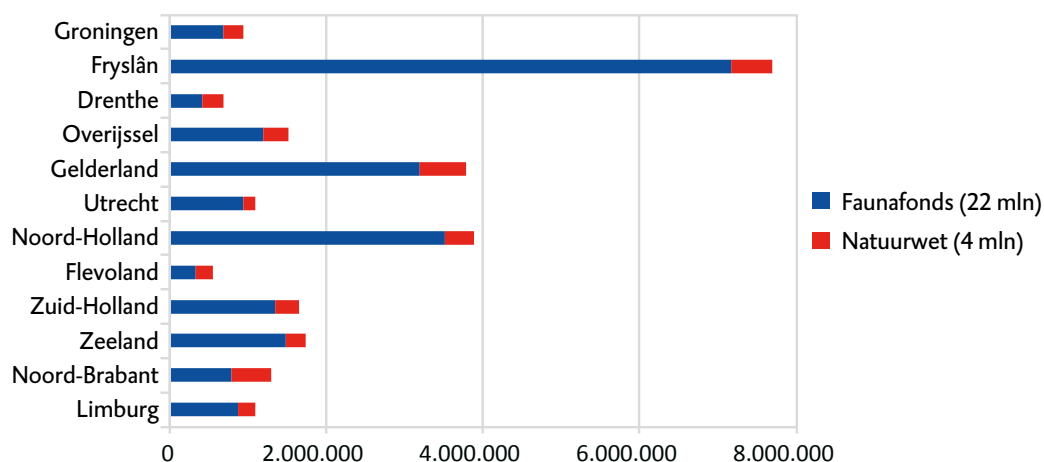
Van de € 4 miljoen die beschikbaar is voor uitvoering wordt € 2 miljoen verdeeld op basis van een gelijk jaarlijks bedrag per provincie (€ 1/6 miljoen per jaar). Hierdoor wordt iedere provincie in de gelegenheid gesteld om ook haar aandeel in de uitvoeringskosten te betalen. Voor de verdeling van het resterende bedrag hanteren wij de procentuele verdeling die is gehanteerd in ons eerste advies.

Uitvoeringskosten natuurwet

Tenslotte is een bedrag van € 4 miljoen per jaar afgesproken voor uitvoeringskosten van de natuurwet. Het gaat met name om het ontheffingenbeleid, dat betrekking heeft op ruimtelijke ingrepen die zowel binnen als buiten de EHS plaatsvinden. Daarom hanteren wij bij deze verdeling de verdeling land, water en EHS in het provinciefonds.

Deze keuzes leiden tot de volgende verdeling van de uitvoeringskosten Natuurwet en Faunafonds:

Figuur 9: Verdeling middelen ten behoeve van Faunafonds en uitvoeringskosten natuurwet (in € per jaar)



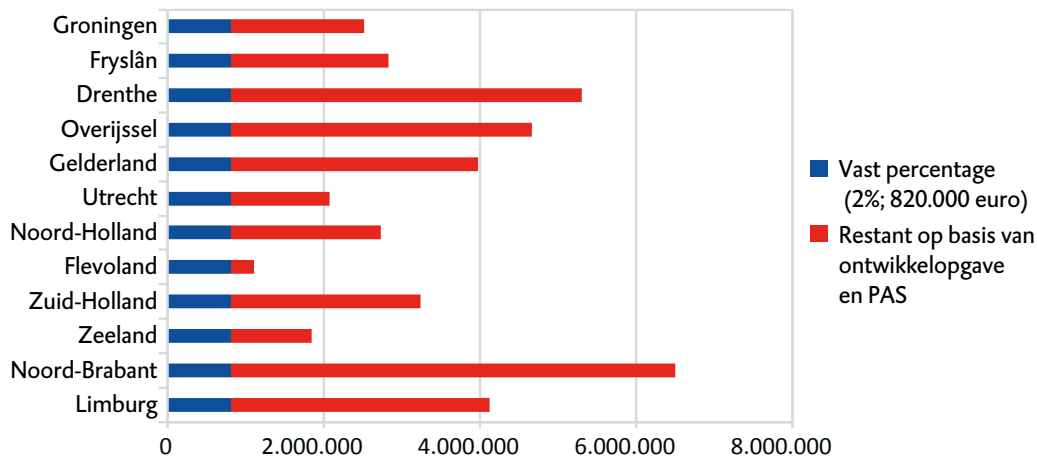
3.3 Verdeling DLG

In totaal is vanaf 1 januari 2015 voor de provincies € 41 miljoen per jaar beschikbaar voor de inzet van DLG. De inzet van DLG is naast verwerving en inrichting gericht op activiteiten voor de provincies gezamenlijk, zoals het betaalorgaan en de Europese subsidies. Ook de komende jaren moet geïnvesteerd worden om het proces van samenwerking tussen provincies te versterken. Wij hebben daarom in ons verdelvoorstel 24% verdeeld op basis van een gelijk bedrag per provincie.

Het overige deel van dit bedrag is verdeeld op basis van de restant ontwikkelopgave (verwerving en inrichting) en de PAS-opgave. Uit het budget DLG dienen provincies ook de inzet te financieren die door DLG verricht wordt voor de provincies gezamenlijk.

Dit leidt tot de volgende verdeling:

Figuur 10: Verdeling middelen voor DLC (in € per jaar)



3.4 Totale verdeling

Wij zijn in dit advies uitgegaan van een kostengeoriënteerde verdeling, welke gebaseerd is op zo objectief mogelijke criteria, gekoppeld aan de opgaven per provincie. Ten aanzien van het agrarisch natuurbeheer hebben we geconstateerd dat de verdeling nog niet aansluit op het toekomstig gewenste beeld. In de voorgaande paragrafen hebben we per onderdeel beschreven waarop de keuzes gebaseerd zijn. De middelen die via het Regeerakkoord Rutte II beschikbaar komen worden als volgt verdeeld over de provincies:

Figuur 11: Verdeling bestedingsdoelen € 200 miljoen over provincies (in %)

	Ontwikkelopgave	PAS	Agrarisch natuurbeheer	Overig beheer	Uitvoering en monitoring	Faunafonds	Natuurwet
	€ 103.000.000	€ 38.000.000	€ 30.000.000	€ 13.000.000	€ 6.000.000	€ 6.000.000	€ 4.000.000
Groningen	6,56%	4,63%	8,78%	6,32%	2,99%	4,53%	6,52%
Fryslân	8,21%	6,49%	23,32%	10,19%	12,39%	26,14%	12,89%
Drenthe	13,30%	15,14%	4,31%	6,79%	11,61%	3,62%	6,75%
Overijssel	10,54%	5,22%	6,35%	7,61%	8,12%	6,22%	8,15%
Gelderland	10,65%	4,41%	14,58%	9,51%	18,76%	12,90%	14,53%
Utrecht	4,67%	7,07%	7,19%	6,60%	2,69%	5,39%	3,70%
Noord-Holland	6,74%	6,40%	9,74%	8,35%	6,32%	13,94%	9,43%
Flevoland	0,85%	0,81%	0,46%	14,60%	5,10%	3,34%	5,36%
Zuid-Holland	7,29%	5,24%	10,44%	6,83%	4,77%	6,73%	7,77%
Zeeland	3,34%	6,95%	2,67%	7,48%	4,63%	7,17%	6,42%
Noord-Brabant	21,14%	17,77%	4,36%	9,45%	15,81%	4,86%	12,81%
Limburg	6,71%	19,86%	7,80%	6,26%	6,80%	5,16%	5,67%

Figuur 12: Verdeling bestedingsdoelen € 200 miljoen over provincies (in € per jaar)

	Ontwikkelopgave	PAS	Agrarisch natuurbeheer	Overig beheer	Uitvoering en monitoring	Faunafonds	Natuurwet
Groningen	6.752.896	1.760.000	2.633.926	821.641	179.590	271.667	260.934
Fryslân	8.453.387	2.468.000	6.996.118	1.325.273	743.444	1.568.417	515.582
Drenthe	13.698.938	5.753.000	1.293.786	882.108	696.500	216.917	269.942
Overijssel	10.858.366	1.982.000	1.906.260	989.030	486.991	373.417	326.120
Gelderland	10.965.534	1.677.000	4.372.535	1.236.800	1.125.828	773.917	581.199
Utrecht	4.815.149	2.686.000	2.155.703	858.466	161.463	323.667	147.992
Noord-Holland	6.945.415	2.431.000	2.920.597	1.085.834	379.378	836.417	377.374
Flevoland	876.834	309.000	139.257	1.897.382	305.967	200.667	214.379
Zuid-Holland	7.510.836	1.991.000	3.132.701	887.913	286.480	403.667	310.604
Zeeland	3.438.579	2.642.000	799.913	972.648	277.508	430.167	256.770
Noord-Brabant	21.773.844	6.754.000	1.307.711	1.228.935	948.782	291.667	512.249
Limburg	6.910.220	7.547.000	2.341.491	813.970	408.069	309.417	226.856
Totaal	103.000.000	38.000.000	30.000.000	13.000.000	6.000.000	6.000.000	4.000.000

Dit leidt tot de volgende verdeling van het totaal aan beschikbare middelen over de provincies³:

Figuur 13: Totale verdeling middelen natuurbeleid (in € per jaar)

	Jansen-1 eigen bijdrage ⁴	Jansen-1	Hoofdlijnen notitie	I&M	DLG
Groningen	2.200.000	3.600.000	12.700.000	55.500	2.500.000
Fryslân	7.250.000	11.750.000	22.050.000	426.500	2.850.000
Drenthe	6.350.000	10.250.000	22.800.000	941.500	5.300.000
Overijssel	9.200.000	14.900.000	16.900.000	888.000	4.650.000
Gelderland	8.950.000	14.450.000	20.750.000	399.500	4.000.000
Utrecht	3.050.000	4.950.000	11.150.000	85.500	2.100.000
Noord-Holland	5.550.000	8.950.000	15.000.000	226.500	2.750.000
Flevoland	1.700.000	2.700.000	3.950.000	20.000	1.100.000
Zuid-Holland	4.700.000	7.550.000	14.550.000	385.000	3.250.000
Zeeland	2.600.000	4.200.000	8.800.000	131.000	1.850.000
Noord-Brabant	9.050.000	14.600.000	32.800.000	742.500	6.500.000
Limburg	4.400.000	7.100.000	18.550.000	698.500	4.150.000
Totaal	65.000.000	105.000.000	200.000.000	5.000.000	41.000.000

- In het advies van commissie Jansen-1 was geen € 170 miljoen, maar € 187 miljoen verdeeld voor beheer, effectgerichte maatregelen en Faunafonds. In dit advies hebben wij de € 17 miljoen voor beheer waarvoor geen dekking bestond meegenomen in de verdeling van de € 200 miljoen. Zie hiervoor de toelichting in paragraaf 3.2.3. De verdeling van € 65 miljoen en € 105 miljoen in het advies commissie Jansen-1 is op deze onderdelen gecorrigeerd. Voor de € 5 miljoen van I&M wordt er naar gestreefd om een gelijk bedrag aan Europese cofinanciering te realiseren.
- In Jansen-1 is het onderscheid tussen de eigen bijdrage (€ 65 miljoen) en rijksgeuld (€ 105 miljoen) niet expliciet in beeld gebracht. Om een goed beeld te geven van de totale financiering maken wij dat onderscheid hier wel inzichtelijk.

4 Aanbevelingen

Onze ronde langs de provincies geeft een uniek inzicht in de werkwijze en ambitie van de provincies. De provincies nemen met de decentralisatie van het natuurbeleid hun verantwoordelijkheid en willen verder met de realisatie van de herijkte EHS. Wij denken dat de provincies de realisatie van het natuurbeleid goed vorm kunnen geven. Daarbij moeten de bestuurlijke verhoudingen met het rijk wel verduidelijkt worden. Om die reden doen wij hieronder een aantal aanbevelingen:

Wet en regelgeving

Wij benadrukken dat er sprake is van een decentralisatie, en niet van delegatie of mandaat. De provincies krijgen een zwaardere rol bij beleidsinvulling en uitvoering. Het rijk moet ervoor zorgen dat provincies tijdig worden betrokken bij ontwikkeling van wet- en regelgeving.

Europa

Het is van belang dat er tijdig interactie is tussen provincies en Europa over beleidsontwikkeling en -uitvoering. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het natuurbeleid. Als er internationale afspraken worden gemaakt, die van belang zijn voor deze beleidsuitwerkingen, moeten provincies in een vroeg stadium hun inbreng kunnen leveren. Bij de implementatie van de uitvoering, maar juist ook bij de monitoring, moeten de provincies voldoende contact hebben met Brussel, omdat het direct in Brussel voor het voetlicht brengen van uitvoeringsproblemen de mogelijkheden van een flexibele invulling vergroot. Alleen door in een zo vroeg mogelijk stadium op de hoogte te zijn van ontwikkelingen in Brussel kunnen provincies anticiperen op beleidsvorming die in Brussel plaatsvindt. Op deze manier kan een directieve aanpak achteraf voorkomen worden.

Monitoring proces

De provinciale invulling van de decentralisatie vraagt om een nieuwe vorm van monitoring. Monitoring is geen sluitstuk van het proces. Op dit moment is monitoring vooral gericht op ecologische doelen. Het is zaak dat provincies daarnaast een vorm van monitoring ontwikkelen die gericht is op de lopende gebiedsprocessen. Een dergelijke monitoring geeft goed zicht op de voortgang van de processen en kan waar nodig tot bijstellingen in het proces leiden. De maatschappelijke partners moeten in een vroeg stadium betrokken worden bij de uitwerking van deze monitoring. Wij bevelen daarom aan dat de wijze van monitoring vooraf en de resultaten achteraf worden gedeeld met de maatschappelijke partners en het rijk. Verder raden wij aan om het proces onderdeel te maken van de monitoring, zodat bij evaluatie niet alleen wordt gekeken naar bereikte doelen, maar ook de weg er naar toe wordt beschouwd.

Gezamenlijke hoofdlijnen uitvoeringsbeleid

Provincies zetten samen beleidslijnen uit die intern disciplineren en duidelijkheid bieden richting rijk en Europa, maar die ook voldoende flexibiliteit laten voor maatwerk op gebiedsniveau. Op de versterking van de uitvoeringsketen moeten provincies zelf de regie nemen. Provincies moeten het samen doen en elkaar aanspreken op hun inzet en op het naleven van deze beleidslijnen. In dat licht moeten de provincies de decentralisatie en toekomstige positionering van DLG bezien en benutten.

Kennisontwikkeling en -deling

Provincies kunnen elkaars expertise en ervaringen beter benutten. In de praktijk geven de provincies nu al invulling aan nieuwe afspraken met partners over de uitvoering. Uit onze gesprekken met de provincies is gebleken dat deze aanpak leidt tot een efficiëntere uitvoering, waardoor met hetzelfde geld meer gerealiseerd kan worden.

Synergie met water

Aankoop en inrichting van gronden alleen is niet voldoende om de afgesproken internationale doelen te realiseren. Het is van belang dat tegelijkertijd ook geïnvesteerd wordt in hydrologische maatregelen. Daarom roepen wij het rijk (ministeries van EZ en I&M) op om op dit gebied met de provincies en waterschappen te blijven samenwerken. Door de synergie te zoeken ontstaan er meer kansen om de Europese verplichtingen na te kunnen komen.

Nieuwe verdienmodellen

De provincies moeten de manifestpartijen uitdagen om samen op zoek te gaan naar nieuwe verdienmodellen, te meer omdat de dekking onvoldoende is om tijdig alle internationale doelen te realiseren. Natuur is te sterk afhankelijk geworden van subsidies. De uitdaging is om te kijken welke partijen kunnen en willen investeren. Uit onze gesprekken met de provincies blijkt dat hier ook volop kansen liggen.

Vanuit de wenselijkheid van gebiedsontwikkeling is het van belang om geldstromen te bundelen. Daarbij is het van belang dat provincies nader onderzoeken welke mogelijkheden natuurcompensatie kan bieden om de internationale natuurdoelstellingen te realiseren.

Ontschotting

Wij raden rijk en provincies aan om budgetten zoveel mogelijk te ontschotten en te voorkomen dat nieuwe schotten geplaatst worden. In het kader van de hoofdlijnennotitie worden middelen voor zowel beheer als ontwikkelopgave toegevoegd aan het provinciefonds. Hierbij past een benadering waarbij, zowel bij geld als bij grond, middelen niet worden opgedeeld in verschillende categorieën, maar waarbij gekeken wordt naar het eindresultaat.

Agrarisch natuurbeheer

Het agrarisch natuurbeheer moet gericht ingezet worden op het realiseren van de internationale natuuropgaven. Om de collectieven voldoende in de gelegenheid te stellen om hun voorbereidende werkzaamheden te doen, moeten de provincies begin 2015 besluiten in hoeverre een herverdeling van budgetten nodig is. Daarnaast zal moeten worden bezien of de GLB als versterking van dit beheer kan worden ingezet.

Bijlagelijst

1	Samenstelling commissie Jansen-2	34
2	Opdracht aan de commissie Jansen-2	35
3	Financieel overzicht middelen hoofdlijnennotitie	44
4	Afkortingenlijst	45

Bijlage 1

Samenstelling commissie Jansen-2

De heer mr. G.J. Jansen (voorzitter)

De heer prof.dr.ir. R. Rabbinge

De heer prof.dr.ing. S. Schaap

De heer ing. A. Vermeer

De heer prof.mr. P.C.E. van Wijmen

Mevrouw mr. H.M.H. Bloem (secretaris)

De heer ing. J.P.M. Fenten (adjunct-secretaris)

Bijlage 2

Opdracht aan de commissie

Vergadering van het bestuur van de vereniging IPO op 18 april 2013
agendapunt 3f1, bijlage 1



Opdracht commissie Jansen-2

Aanleiding

In het decentralisatieakkoord natuur zijn afspraken gemaakt over de nog te realiseren ontwikkelopgave natuur en de dekking die daarvoor beschikbaar is gesteld. De commissie Jansen heeft najaar 2012 een advies opgeleverd waarin de beschikbaar gestelde opgave en dekking zijn verdeeld over de provincies. Het bestuur van het IPO heeft op 2 oktober 2012 ingestemd met dit advies.

Op basis van het regeerakkoord van het nieuwe kabinet Rutte 2 komt er op jaarbasis structureel € 200 miljoen extra voor natuur beschikbaar, die aan het provinciefonds wordt toegevoegd. Hierover hebben het kabinet en de provincies/IPO nadere afspraken gemaakt.

Voor de verdeling van deze middelen, mede op basis van de nieuw gemaakte bestuurlijke afspraken, wordt opnieuw advies gevraagd aan de commissie Jansen, in dezelfde samenstelling. De commissie Jansen-2 wordt gevraagd om over een aantal samenhangende verdelingsvraagstukken, die hieronder worden uitgewerkt, een zwaarwegend en in principe bindend advies uit te brengen aan het IPO-bestuur, met als doel te komen tot een rechtvaardige en kostengeoriënteerde verdeling over de provincies.

Bij de instemming met het advies van de commissie Jansen-1 heeft het IPO-bestuur enkele omissies geconstateerd die bij een evaluatie die plaatsvindt in 2016, of zoveel eerder als mogelijk, gecorrigeerd moeten worden. Deze punten zijn vastgelegd in een brief van het IPO-bestuur aan de provincies (**bijlage 1**). De correctie van deze omissies maakt onderdeel uit van de opdracht aan de commissie Jansen-2.

Met het kabinet zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de doelen waarvoor de € 200 miljoen aan het provinciefonds worden toegevoegd. Toevoeging zou moeten plaats vinden per 1 januari 2014. Dit betekent dat de verdeling over de provincies in de septembercirculaire provinciefonds moet worden opgenomen. Besluitvorming over het advies van de commissie Jansen-2 moet daarom, ook gezien de vakantieperiode, uiterlijk eind juni worden afgerond. Dit betekent dat het advies van de commissie uiterlijk eind mei gereed moet zijn om de afrondende besluitvorming in het IPO-bestuur van 20 juni 2013 plaats te laten vinden.

Hoofdpijnen opdracht

De commissie Jansen-2 wordt gevraagd om een advies te geven over de volgende onderdelen:

- A. De verdeling van de € 200 miljoen over de provincies.
- B. Een correctie op de verdeling van 'grond-voor-grond' in het advies commissie Jansen-1 op basis van de in de brief van het IPO-bestuur geconstateerde omissies.
- C. De verdeling van middelen DLG (€ 41 miljoen) die vanaf 1 januari 2015 beschikbaar komen voor de provincies.

A. Criteria verdeling € 200 miljoen

Voor de uitwerking van de verdeling van de € 200 miljoen over de provincies gelden de volgende criteria.

1. De afspraken uit het decentralisatieakkoord natuur blijven in stand

In het decentralisatieakkoord natuur van 2012 zijn afspraken gemaakt over een ontwikkelopgave van 17.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting, te financieren uit de overeengekomen grond-voor-grond-constructie, waarbij als evaluatiemoment 2016 is genoemd. Uit het advies van de commissie Jansen-1 blijkt dat de dekking, die op basis van deze afspraken beschikbaar is, onvoldoende is om deze hele opgave te realiseren.

De provincies stemmen er mee in dat het decentralisatieakkoord hiervoor niet wordt aangepast, onder de conditie dat de uitvoering van het akkoord een inspanningsverplichting betreft. Met de € 200 miljoen wordt een plus op de in het decentralisatieakkoord afgesproken opgave gerealiseerd. Bij de verdeling van de € 200 miljoen worden de door de commissie Jansen-1 geconstateerde tekorten in de dekking van het bestuursakkoord daarom niet meegenomen.

2. De nieuwe afspraken met het kabinet zijn leidend

De met het kabinet gemaakte afspraken over de bestedingsdoelen zijn leidend voor de verdeling van € 200 miljoen over de provincies. De commissie wordt gevraagd tot een zo eenvoudig mogelijke, *kostengeoriënteerde* verdeelsleutel te komen die aansluit bij het te beheren areaal, de geprognostiseerde maatregelen en de resterende ontwikkelopgave.

Met het uitgangspunt van een kostengeöriënteerde verdeling wordt beoogd dat de toedeling van middelen plaatsvindt op basis van de opgaven van de afzonderlijke provincies.

De € 200 miljoen wordt beschikbaar gesteld voor natuurbeheer en kwaliteitsverbetering enerzijds en voor de ontwikkelopgave (robuuste) EHS anderzijds. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over een beperkt aantal overige onderwerpen.

Natuurbeheer en kwaliteitsverbetering

De verdeling van het extra beheerbudget maakt onderdeel uit van de opdracht van de commissie Jansen-2.

In het advies commissie Jansen-1 is het verdeelvoorstel voor beheer gebaseerd op een totaalbedrag van € 170 miljoen, waarvan € 105 miljoen bestond uit een rijksbijdrage en € 65 miljoen uit eigen bijdrage van de provincies. Hieronder vallen afspraken over natuurbeheer, agrarisch natuurbeheer binnen de EHS, effectgericht beheer in het kader van PAS en de schade-uitkeringen Faunafonds.

De commissie Jansen-2 wordt gevraagd advies uit te brengen over de verdeling van aanvullende middelen voor beheer die betrekking hebben op de volgende onderdelen:

1. De verdeling van de middelen die beschikbaar zijn voor het maatregelenprogramma voor Natura2000 en PAS. Voor het bestuurlijke overleg van 12 oktober 2012 met de staatssecretarissen Bleker en Atsma is hiervoor reeds een maatregelenprogramma opgesteld. Verdeling van de middelen vindt plaats op basis van dit maatregelenprogramma, dat zo nodig wordt geactualiseerd.
2. De verdeling van extra middelen voor overig beheer, waarover bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Voor deze extra middelen wordt de commissie gevraagd om criteria te ontwikkelen om te komen tot een kostengeoriënteerde verdeling.
3. Correctie op de toedeling van de € 105 miljoen (commissie Jansen-1) als dat op grond van de gemaakte bestuurlijke afspraken nodig is.

Bij dit laatste punt wordt bezien of de toerekening van de beheerskosten voor Flevoland nog adequaat is. Hierover is in de brief van het IPO-bestuur bij de vaststelling van het advies van de commissie Jansen-1 aandacht gevraagd.

Ontwikkelopgave robuuste EHS

In het advies van de commissie Jansen-1 hebben de provincies een totaaloverzicht gegeven van de ontwikkelopgave die noodzakelijk is voor het realiseren van de internationale opgaven. Deze totaalopgave bedroeg inclusief opgaven voor de soortenbescherming 35.000 hectare verwerving en 80.000 hectare inrichting.

Hiervan valt 17.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting (exclusief soortenbeleid) onder het decentralisatieakkoord. Aanvullend op het decentralisatieakkoord geeft de commissie Jansen-1 aan dat ongeveer 18.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting nodig is voor de door de provincie herijkte EHS. Daarin zijn de opgaven voor soortenbescherming nog verdisconteerd. Omdat slechts een deel van de provincies hiervoor een opgave heeft gedaan, wordt de opgave die provincies hebben gedaan voor soortenbescherming niet meegerekend bij het bepalen van de resterende ontwikkelopgave.

De grondprijzen in de provincies lopen sterk uiteen. De commissie Jansen-2 wordt daarom gevraagd om bij de ontwikkelopgave voor verwerving een naar grondprijs gedifferentieerde verdeling van middelen te hanteren.

Overige onderwerpen waarover met kabinet afspraken zijn gemaakt

Daarnaast zijn met het kabinet afspraken gemaakt over een beperkt aantal doelen, die vallen buiten de hierboven genoemde categorieën, zoals voor bestuurskosten voor uitvoering nieuwe Natuurwet. Voor deze middelen wordt de commissie gevraagd om criteria te ontwikkelen om te komen tot een kostengeoriënteerde verdeling.

3. Provincies zoeken ruimte voor een 'plus' binnen de voor de provincie beschikbare middelen

Het uitgangspunt is de herijkte EHS, die door de commissie Jansen-1 is geïnventariseerd. Het regeerakkoord biedt ruimte voor de realisatie van een 'plus', bijvoorbeeld gericht op de realisatie van verbindingen. Het uitgangspunt is dat de provincies de EHS (incl. verbindingen) binnen de eigen ontwikkelruimte, zoals hierboven aangegeven vorm en inhoud geven.

Dat betekent dat provincies de dekking voor aanvullende ambities moeten vinden in de middelen die op basis van het verdelingsvoorstel van de commissie Jansen-2 worden toegewezen. De commissie houdt dus bij de verdeling geen rekening met aanvullende ambities.

4. Een eventuele correctie van de middelen die in 2013 beschikbaar zijn gesteld voor de realisatie van 'projecten robuuste EHS' vindt plaats bij de verdeelsleutel in 2014

In de Kamerbrief van 17 januari 2013 heeft de Staatssecretaris van EZ aangekondigd dat de middelen die in 2013 beschikbaar zijn voor de realisatie van EHS (€ 126,9 miljoen, waarvan € 15 miljoen voor de Markerwadden) via een lijst van projecten verdeeld wordt over de provincies. In de BAC VP van 14 maart is een besluit genomen over de verdeling van de resterende € 111,9 miljoen over de provincies. Daarbij is vastgesteld dat zo nodig hierbij achteraf een correctie zal plaats vinden als het advies van de commissie Jansen-2 daar aanleiding toe geeft. De commissie Jansen-2 wordt gevraagd of en welke correctie noodzakelijk is.

B. Criteria omissies

Bij de afronding van het advies van commissie Jansen-1 is een aantal omissies aan het licht gekomen. Bij de vaststelling van het advies door het IPO-bestuur is afgesproken dat deze omissies rechtgezet worden bij de evaluatie in 2016, of zoveel eerder als mogelijk is. Gelet op de nieuwe bestuurlijke afspraken met het rijk is dit het juiste moment en wordt de commissie Jansen-2 gevraagd om op basis van de in de brief van het IPO-bestuur een correctie toe te passen op de verdeling van 'grond-voor-grond' in het advies commissie Jansen-1 en in het bijzonder de verdeling van de grondvoorraad BBL-oud. Deze correcties vinden plaats door een aanpassing van figuur 1 en 11 uit het advies van de commissie Jansen-1. De omissies die in de brief van het IPO-bestuur (punt 1 en 2 op pagina 4) benoemd zijn en correctie behoeven, zijn:

- Toerekening van BBL-oud-bezit binnen de begrenzing van EHS en RodS is voor Noord-Holland 330 ha te laag.
- Toerekening van hectares voor het project Zandmaas aan de voorraad BBL-nieuw voor Limburg is niet correct.
- De cijferopstelling voor Overijssel is niet geheel correct¹. Bij een correctie wordt rekening gehouden met internationale verplichtingen en een evenwichtige verdeling.

C. Criteria verdeling DLG

In het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur is over DLG afgesproken:

"De provincies worden per 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het 'provinciaal aandeel' DLG. Daartoe nemen zij, nadat het Rijk de efficiencytaakstelling heeft geëffectueerd, de zeggenschap over de bijbehorende capaciteit (400 fte) over en worden bijbehorende middelen (€ 41 mln.) aan het provinciefonds toegevoegd. In de jaren 2012-2014 wordt DLG ingezet bij de ontwikkeling en realisatie van de herijkte EHS."

¹ Citaat uit brief IPO-bestuur van 8 oktober 2012: 'De cijferopstelling voor Overijssel is niet geheel correct. Rekening houdend met Europese verplichtingen zal bij de evaluatie correctie plaats vinden. Uiteraard geldt dat een evenwichtige verdeling ook bij de evaluatie een majeur uitgangspunt blijft'.

De commissie Jansen-2 wordt gevraagd om een voorstel voor de verdeling van de middelen over de provincies te maken, waarbij ze rekening houdt met de volgende uitgangspunten:

1. Bij de verdeling gaat het om geld (€ 41 miljoen). Het gaat niet om de verdeling van de mensen over de provincies. Die verdeling volgt een ander traject via een sociaal plan en een bijzonder georganiseerd overleg.
2. De verdeling van deze middelen vindt plaats over de 12 provincies. Ook het IPO heeft nu de beschikking over uren DLG. De provincies moeten binnen de aan hun toegekende middelen de ruimte vinden voor de interprovinciale uitvoering.
3. De commissie wordt gevraagd een kostengeoriënteerde verdeelsleutel op te leveren voor de twaalf provincies.

Hardheidsclausule

In deze opdracht wordt uitgegaan van een kostengeoriënteerde verdeling. Enkel bij een dreigende onevenwichtigheid kan de commissie voorstellen doen die van dit uitgangspunt afwijken.

Proces en planning

De commissie Jansen-2 wordt gevraagd gesprekken te voeren met betrokken provinciale bestuurders.

Dit leidt tot de volgende planning:

Begin april	afronding nieuwe bestuurlijke afspraken tussen kabinet en provincies/IPO. Zo nodig nog een schriftelijke ronde BAC VP over definitieve opdracht commissie Jansen-2
18 april	vaststellen opdracht aan commissie Jansen-2 in bestuur IPO
Eind april/begin mei	gesprekken van commissie Jansen-2 met de provincies
Mei	opstellen advies
6 juni	mondelinge toelichting op advies in AAC VP
Tussen 6 en 20 juni	presentatie advies in BAC VP en advisering BAC VP
20 juni	presentatie advies en besluitvorming IPO-bestuur

In deze planning zal een moment gezocht worden voor afstemming met de AAC Middelen. Na besluitvorming in bestuur IPO zal door de fondsbeheerders een verdeelvoorstel voor toedeling aan het provinciefonds worden gemaakt die wordt opgenomen in de september-circulaire PF.

Aan de colleges van Gedeputeerde Staten
in de onderscheiden provincies
(d.t.v. de IPO-contact functionarissen)

uw brief van ---	uw kenmerk ---	ons kenmerk DIR 05773/2012	datum 8 oktober 2012
onderwerp Advies commissie-Jansen			

Geacht college,

Het bestuur van het IPO heeft op 2 oktober jl. ingestemd met het advies van de externe commissie 'Ontwikkelopgave natuur' (commissie-Jansen). Deze commissie heeft geadviseerd over de uitwerking van het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en heeft een voorstel gedaan voor de verdeling van de ontwikkelopgave en de daarvoor beschikbare gronden. Door het IPO-bestuur is met waardering vastgesteld dat de commissie-Jansen heeft voldaan aan de opdracht. Wij bieden u het advies hierbij aan.

Het bestuur heeft besloten tot deze aanbiedingsbrief bij het advies om een aantal relevante zaken die betrekking hebben op de uitvoering van het advies nader toe te lichten. Aan de colleges van Gedeputeerde Staten wordt hiermee de mogelijkheid geboden om (delen van) deze brief te gebruiken voor de aanbieding van het advies aan Provinciale Staten. Tevens is op verzoek een beknopte samenvatting gemaakt over het deel van het advies dat gaat over de verdeling van de ontwikkelingsopgave en de daarvoor beschikbare gronden (**bijlage 1**).

Het advies van de commissie-Jansen heeft betrekking op drie belangrijke aspecten van het Onderhandelingsakkoord natuur:

- de (financiële) afwikkeling van de bestuursovereenkomsten ILG voor de periode van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2010;
- de uitwerking van de verdeling van de ontwikkelopgave en de verdeling van de daarvoor beschikbare gronden; en
- een verdeelvoorstel voor 105 miljoen euro voor beheer die per 1 januari 2014 aan het Provinciefonds wordt toegevoegd.

Inlichtingen bij : drs. G. (Gerard) Beukema
Doorkiesnummer : (070) 888 12 23
Bijlagen : 1

Het IPO-bestuur stelt vast dat sprake is van een evenwichtig en samenhangend advies dat een goede basis vormt om nu snel aan de slag te kunnen met de ontwikkelopgave. Het advies bevat daarvoor goede mogelijkheden, hoewel met de uitvoering van het advies een forse inspanning van de afzonderlijke provincies, en van de provincies gezamenlijk, wordt gevraagd. In 2016 zal, zoals in het Onderhandelingsakkoord overeengekomen, een belangrijke evaluatie plaats vinden. Bij deze evaluatie moeten een aantal zaken worden gecorrigeerd c.q. vastgesteld. Wij gaan daar in deze brief nader op in.

Het bestuur benadrukt met de commissie-Jansen het belang van de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. De provincies zijn bij uitstek de bestuurslaag om met gebiedspartijen en medeoverheden op creatieve en efficiënte wijze vorm te geven aan de uitvoering van het natuurbeleid. Provincies geven daaraan uitvoering in het bredere perspectief van hun integrale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid in het landelijk gebied.

Afwikkeling bestuursovereenkomsten

Het IPO en staatssecretaris Bleker zijn overeengekomen dat de provincies uiterlijk 15 november 2012 de relevante besluiten nemen voor de afwikkeling van de bestuursovereenkomsten ILG. Het advies van de commissie-Jansen maakt dat mogelijk. Op basis van deze afspraak wordt het tevens mogelijk voor de periode 2011-2013 de decentralisatie-uitkering vast te stellen. Daarmee is de decentralisatie van het beleid een voldongen feit.

Uitwerking ontwikkelopgave

De commissie-Jansen stelt op basis van de provinciale herijking van de EHS de ontwikkelopgave vast en doet een voorstel voor de verdeling over de provincies van de daarvoor beschikbare gronden. Het is van belang daarbij de volgende zaken te benadrukken:

1. conform het Onderhandelingsakkoord wordt in het advies allereerst prioriteit toegekend aan de harde juridische verplichtingen voor verwerving en inrichting;
2. het resterende deel van de ontwikkelopgave is beschikbaar voor de internationale verplichtingen. De commissie heeft geen onderscheid gemaakt bij de verdeling van de ontwikkelopgave tussen PAS, KRW en Natura 2000, omdat dit onderscheid vanuit de opgaven van de provincies niet eenduidig te maken is. Uit het advies van de commissie blijkt dat hiermee ongeveer 48% kan worden gehonoreerd van de ontwikkelopgave die de provincies voor de herijkte EHS op basis van Europese verplichtingen noodzakelijk achten;
3. daarbij moet worden vastgesteld dat de dekking die is afgesproken in het Onderhandelingsakkoord onvoldoende is om de afgesproken ontwikkelopgave (17.000 en 40.000 ha) te kunnen realiseren. Op basis van de door de commissie gehanteerde uitgangspunten is in het Onderhandelingsakkoord dekking beschikbaar voor de overeengekomen inrichtingsopgave en voor ruim 14.000 ha van de verwervingsopgave, in plaats van de afgesproken 17.000 ha. Dit betekent dat niet de volledige dekking beschikbaar is voor de toegekende ontwikkelopgave voor verwerving. In totaal is voor 17% van de toegekende verwervingsopgave voor internationale verplichtingen geen dekking beschikbaar; en
4. voor de dekking van de ontwikkelopgave gaat de commissie onder meer uit van de inzet van maximaal 13.000 hectare overgedragen, maar niet ingerichte gronden die buiten de herijkte EHS vallen. Het gaat hier uitdrukkelijk om een inspanningsverplichting.

Bij de evaluatie in 2016 moet blijken in hoeverre aan deze afspraak, onder andere vanwege de Europese verplichtingen, kan worden voldaan. Ook voor de inzet van 6.000 tot 9.000 hectare bestaande natuur die volgens het Onderhandelingsakkoord zou moeten worden vervreemd voor de ontwikkelopgave, geldt een inspanningsverplichting. Provincies zijn geen eigenaar van deze gronden. Bij de evaluatie in 2016 moeten blijken in hoeverre hieraan kon worden voldaan.

Ondanks de gemaakte kanttekeningen ontstaat voor de provincies voldoende ruimte om nu snel met de ontwikkelruimte aan de slag te gaan.

Belangrijke randvoorwaarde

De commissie-Jansen geeft daarbij wel aan dat het ongedeeld beschikbaar komen van 14.000 hectare BBL-oud bezit (voor 1 januari 2007 verworven) daarvoor een belangrijke randvoorwaarde is. In het Onderhandelingsakkoord is overeengekomen dat per direct 6.000 hectare BBL-oud beschikbaar is en dat in 2016 bij de evaluatie wordt bepaald of onder dezelfde condities nog eens 8.000 hectare voor de ontwikkelopgave noodzakelijk zijn. De commissie heeft geconstateerd dat de 8.000 hectare al vanaf heden nodig is voor de financiering van de internationale verplichtingen, omdat circa 6.800 hectare geheel gelegen is binnen de herijkte EHS en de in het Onderhandelingsakkoord benoemde 1.200 hectare grond binnen de begrenzingen van Recreatie om de Stad (RodS). Deze grond kan niet te gelde worden gemaakt en kan alleen worden doorgeleverd. Vasthouden aan de splitsing zou betekenen dat tot 2016 geen BBL-oud verkocht kan worden ter financiering van de harde juridische verplichtingen en van de internationale verplichtingen. Daardoor komt de uitvoering en realisatie van het doelbereik in de knel, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het uitvoeringsprogramma programmatische aanpak stikstof (PAS) en de vaststelling van beheerplannen voor Natura 2000 en KRW, omdat er dan onvoldoende zekerheid van financiële dekking is. Het IPO zal dit punt op korte termijn agenderen voor bestuurlijk overleg met het demissionaire kabinet en in het kader van de kabinetsformatie.

Verdeelvoorstel beheer

De commissie komt eveneens met een voorstel voor de verdeling van 105 miljoen euro die vanaf 1 januari 2014 voor beheer zal worden toegevoegd aan het provinciefonds. Dit voorstel heeft betrekking op beheervergoedingen, het effectgericht beheer in het kader van de PAS en de uitgaven voor schadebestrijding faunabeheer. Het IPO-bestuur stemt met dit voorstel in. De fondsbeheerders zullen nu in overleg met het IPO een nader voorstel doen voor toerekening van het advies van de commissie Jansen naar de uitkering in het provinciefonds. Het bestuur van het IPO heeft afgesproken dat bij de evaluatie in 2016 opnieuw bezien zal worden of de toerekening van de beheerskosten voor de provincie Flevoland nog adequaat is.

Evaluatie 2016

In het Onderhandelingsakkoord is overeengekomen dat er uiterlijk in 2016 een evaluatie zal plaats vinden. Het IPO-bestuur is van mening dat deze evaluatie eerder moet plaats vinden als dit mogelijk is, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn als gevolg van het nieuwe regeerakkoord.

De evaluatie is van grote betekenis, zoals ook hiervoor al is aangegeven. Het IPO zal voor het einde van het jaar een plan van aanpak vaststellen voor de evaluatie. Naar de mening van het IPO-bestuur moeten daarin in elk geval de volgende zaken worden vastgelegd:

1. Er zijn bij de bespreking van het advies van de commissie-Jansen een aantal cijfermatige omissies geconstateerd. Allereerst geldt dit voor de toerekening van het BBL-oud bezit binnen de begrenzing van EHS en RodS voor de provincie Noord-Holland (330 hectare te laag) en het toerekenen van hectares voor het project Zandmaas aan de voorraad BBL-nieuw van de provincie Limburg. Deze omissies zullen, ongeacht de resultaten van de evaluatie in 2016, bij de evaluatie worden gecorrigeerd;
2. ook de cijferopstelling voor Overijssel is niet geheel correct. Rekening houdend met Europese verplichtingen zal bij de evaluatie correctie plaats vinden. Uiteraard geldt dat een evenwichtige verdeling ook bij de evaluatie een majeur uitgangspunt blijft;
3. er moet bij de evaluatie worden vastgesteld in hoeverre de inspanningsverplichtingen voor de inzet van maximaal 13.000 hectare overgedragen, maar niet ingerichte gronden die buiten de herijkte EHS vallen, en voor de verkoop van 6.000 tot 9.000 hectare bestaande natuur tot resultaat geleid hebben en welke de consequenties zijn voor de resterende ontwikkelopgave en de financiering hiervan. Al eerder stelden we vast dat de huidige afspraken slechts ruimte bieden voor de verwerving van 14.000 hectare (en niet 17.000 hectare zoals in het Onderhandelingsakkoord was voorzien); en
4. in het advies van de commissie-Jansen is daarenboven op twee andere onzekerheden gewezen, die bij de evaluatie nader in beschouwing moeten worden genomen: kan met 1 hectare huidig bezit een nieuwe hectare worden aangekocht en is de 'vuistregel' (verkoop 1 hectare voor de inrichting van 3 hectare) als uitgangspunt hanteerbaar gebleken?

Grondstrategie

Voor de dekking van de ontwikkelopgave is van belang dat de provincies onderling en met het rijk op korte termijn afspraken maken over de grondstrategie. Dat geldt vooral voor het BBL-oud bezit. Een interprovinciale ambtelijke werkgroep bereidt hiertoe voorstellen voor. Het streven is erop gericht dat deze voorstellen in november in de bestuurlijke adviescommissie Vitaal Platteland en het bestuur van het IPO kunnen worden vastgesteld.

Ten slotte

Op basis van het advies van de commissie kunnen de provincies de uitvoering van het natuurbeleid, na jaren van stagnatie, eindelijk weer oppakken. Het advies maakt per provincie duidelijk voor welk deel van de landelijke opgave uit het onderhandelingsakkoord zij verantwoordelijk is en hoeveel hectares de provincie volgens 'grond voor grond' kan inzetten. Tegelijkertijd maakt het advies duidelijk dat er voornamelijk onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de gehele opgave te kunnen dekken die door de provincies nodig wordt geacht voor de realisatie van de Europese verplichtingen. Dat was overigens door ons al bij de toelichting op het Onderhandelingsakkoord vastgesteld. De provincies gaan nu uit van ongeveer een verdubbeling ten opzichte van de taakstelling die in het Onderhandelingsakkoord is overeengekomen. Provincies zullen daarom bij de invulling van de ontwikkelopgave prioriteiten moeten stellen.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



P.F.C.W. van der Broeck
Voorzitter Bestuurlijke Adviescommissie Vitaal Platteland

Bijlage 3

Financieel overzicht hoofdlijnen- notitie

Beheer (let op: provincies hebben zich verplicht zelf structureel 65 miljoen euro bij te dragen in de kosten van beheer vanaf 2014)		€ 267 mln/jr
1	Natuurbeheer Beheer van natuur door eindbeheerders, inclusief SBB;	105 mln
	Dit bedrag dekt de afspraken die provincies met eindbeheerders hebben gemaakt en is inclusief (natuur)beheer buiten de EHS & soortenbeleid	13 mln
	Daarnaast is er sprake van opgenomen provinciale bijdrage in het natuurakkoord t.b.v. uitvoering SNL / extra kosten monitoring.	8 mln
2	Agrarisch natuurbeheer (ANB) Agrarisch natuurbeheer binnen en buiten de EHS Het huidige kostenniveau van ANB blijft gehandhaafd, maar hieruit worden wel uitvoeringskosten collectieven betaald. Inzet daarbij is een EU cofinanciering van eveneens € 30 mln/jr.	30 mln
	Daarnaast wordt m.b.t. de ganzenbeheersvergoedingen uitgegaan van ca € 10 mln/jr. Inzet daarbij is een EU cofinanciering van ca € 5 mln/jr.	5 mln
3	Effectgericht beheer, Herstelbeheer Betreft maatregelen en beheer tot herstel waterbodemp en milieucondities in N2000/PAS gebieden; € 30 mln uit natuurakkoord + € 15,6 mln uit bestuursakkoord en € 2,7 mln/jr t.b.v. PAS gerelateerde projecten die volgens provincies ten onrechte niet meegewogen bestuursakkoord PAS (oktober 2012). Bedrag is inclusief monitoring en PAS bureau.	48 mln
4	Hydrologische maatregelen Betreft hydrologisch herstel, inclusief N2000 en KRW gebieden.	20 mln
5	Faunafonds Betreft schade-uitkeringen (€ 12,8 mln/jr) en de organisatie, uitvoeringskosten & personeel (€ 4,2 mln/jr)	17 mln
6	Functieverandering Betreft uitfinanciering van lopende contracten. Nieuwe contracten zijn onderdeel van de ontwikkelopgave	17 mln
7	Taken, bevoegdheden nieuwe natuurwet Betreft de overdracht van taken. Inzet betreft m.n. bestuurlijke handhaving, ruimtelijke ingrepen en ecologische advisering.	4 mln
Ontwikkelopgave t/m 2027		€ 103 mln/jr
8	Ca. 18.000 ha verwerven en 40.000 ha inrichten Inzet van ca 103 mln/jr per jaar is richtinggevend over periode van 13 jaar (2014-2027). De provincies spannen zich er in de gebiedsprocessen voor in om budget dat jaarlijks beschikbaar is voor de ontwikkelopgave te verhogen. Daarmee laten provincies in samenspel met de maatschappelijke partijen hun ambitie zien. Zij gaan er van uit dat jaarlijks een multiplier van tenminste 15% bovenop het voor de ontwikkelopgave beschikbaar budget mogelijk moet zijn. Jaarlijks is er dan niet 100 miljoen voor de ontwikkelopgave beschikbaar, maar 115 miljoen euro.	p.m.
Totaal		€ 370 mln/jr
Aanvulling hydrologie (€ 10 mln/jr tot en met 2019). € 5 mln/jr jaarlijkse bijdrage I&M en inzet van € 5 mln/jr EU cofin		5 mln

Bijlage 4

Afkortingenlijst

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
Natura2000	Europees netwerk natuurgebieden tbv Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
POP3	Plattelandsontwikkelingsprogramma
RodS	Recreatie om de Stad
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
SNL	Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer
TBO	Terreinbeherende organisaties

