

DUURZAME ONTWIKKELING VAN HET LANDELIJK GEBIED

Deel 1: Opmaat voor advies

6 juni 2013

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	7
2. Landelijk gebied in ontwikkeling	9
3. Beleid voor het landelijk gebied	11
3.1. Rijksbeleid	11
3.2. Provinciaal beleid en uitvoering	13
4. Middelen voor het landelijk gebied	15
4.1. Inleiding	15
4.2. Programmabegroting	15
4.3. Programma landelijk gebied	16
4.4. Agenda Vitaal Platteland	16
4.5. Beschikbare middelen per beleidsterrein	19
5. Urgente vraagstukken en knelpunten	21
5.1. Urgente vraagstukken	21
5.2. Knelpunten in de relatie opgaven en middelen	23
6. Conclusies	27
Bronnen	29
Bijlagenrapport:	
1: Middelen landelijk gebied in Programmabegroting	
2: Overzicht middelen per beleidsterrein	
3: Samenvattingen Provinciaal beleid landelijk gebied	

DUURZAME ONTWIKKELING VAN HET LANDELIJK GEBIED

DEEL 1: OPMAAT VOOR ADVIES

Samenvatting

Voor u ligt deel 1 van het PCL advies over Duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied, namelijk de “opmaat” voor het advies.

Als experiment is de PCL dit adviestraject gestart met het maken van een uitgebreide analyse van de opgaven in het landelijk gebied en de beschikbare financiële middelen.

De PCL constateert dat de Provincie voor grote opgaven staat in het landelijk gebied: het in samenhang met elkaar ruimte bieden aan de veranderende landbouw, realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), tegemoetkomen aan de recreatiebehoefte, het behouden en benutten van het cultureel erfgoed, het zorgen voor een goed klimaatbestendig watersysteem en bevorderen van een duurzame energieopwekking. Bovendien is het van groot belang om de kwaliteit van het landschap te behouden en te versterken.

Intussen zijn de omstandigheden turbulent: economische malaise, decentralisatie van rijkstaken, mogelijke opschaling van het provinciebestuur en bezuinigingen. Het risico bestaat dat de kwaliteit van het landelijk gebied hieronder zal lijden. Dit moet absoluut voorkomen worden want er staat veel op het spel: de kwaliteit van het landelijk gebied is cruciaal voor de kwaliteit van leven in de Provincie Utrecht!

In deze opmaat voor het advies maakt de PCL een analyse van opgaven en middelen. Als belangrijkste urgente vraagstukken benoemt de PCL:

- Dynamiek in de landbouw, relatie met landschap en natuur
- Realisatie natuurgebieden en recreatiegebieden
- Water in relatie tot natuur, landbouw, wonen, recreatie en cultuurhistorie
- Behoud en ontwikkeling cultuurhistorisch erfgoed

De PCL heeft tijdens het uitvoeren van deze analyse ervaren dat de financiering van het beleid voor het landelijk gebied complex en dynamisch is. Daarnaast is er bij de financiering van de Agenda Vitaal Platteland een verschuiving te zien van het Rijk naar de Provincie als grootste financier.

De PCL constateert dat de per jaar beschikbare financiële middelen voor het landelijk gebied vanuit de beleidsterreinen en de Agenda Vitaal Platteland samen in de periode 2012-2015 zijn afgenomen met ongeveer -24% (met een marge van -19% tot -26%) in vergelijking met de periode daarvoor.

Omdat er ook bij andere partijen sprake is van bezuinigingen dreigen de samenwerking en synergie tussen partijen af te nemen, doordat iedere partij zich terugtrekt op kerntaken.

Vanwege de snelle veranderingen is het voor de Provincie van groot belang om de ontwikkelingen in opgaven en middelen goed te monitoren. De PCL daagt de Provincie uit om haar overall analyse en monitoring van vraagstukken in en financiële middelen voor het landelijk gebied nog verder te verbeteren. Op basis hiervan kan zij scherpe beleidskeuzes maken, doelen bijstellen of juist aanvullende financieringsbronnen aanboren.

De commissie is van mening dat de veranderingen zo groot zijn dat er echte keuzes gemaakt moeten worden op welke terreinen publieke inzet nodig is en op welke niet.

In deel twee van het PCL advies over het landelijk gebied zullen wij ingaan op de overwegingen en criteria die hierbij richtinggevend zouden moeten zijn. Daarnaast zullen wij in deel twee stilstaan bij de mogelijkheden om de “polsstok” van de Provincie te verlengen door samen te werken, door financieringsbronnen te koppelen en te werken met andere vormen van opdrachtgeverschap. Ook zullen wij ingaan op de vraag hoe de Provincie met haar rol kan bijdragen aan een evenwichtige, duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied.

1. Inleiding

Aanleiding: kwaliteit landelijk gebied waarborgen en ontwikkelen

De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL) heeft besloten een advies uit te brengen over de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied. De reden hiervan is dat de PCL zich zorgen maakt hierover. Bij de Provincie ligt de taak om via de ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen bij te dragen aan de kwaliteit van het landelijk gebied en deze verder te ontwikkelen. De economische, maatschappelijke, bestuurlijke en financiële ontwikkelingen zijn echter turbulent. Er is tegelijkertijd sprake van een slechte economische situatie, decentralisatie van rijksbeleid, bezuinigingen en een veranderende rolverdeling tussen overheid en marktpartijen. Het risico bestaat dat de kwaliteit van het landelijk gebied hieronder zal lijden. Dit moet absoluut voorkómen worden want de kwaliteit van het landelijk gebied is van groot belang voor de kwaliteit van leven in de Provincie Utrecht. De Provincie zal in deze hectische omstandigheden opnieuw haar rol moeten bepalen in het landelijk gebied. De PCL wil de Provincie graag een handreiking doen voor het bepalen van deze nieuwe rol.

Andere aanpak PCL advies: eerst analyse opgaven en middelen

De PCL heeft bij de start van dit adviestraject als experiment gekozen voor een andere aanpak dan bij eerdere adviezen. Zij is de uitdaging aangegaan om eerst te inventariseren voor welke opgaven de Provincie staat in het landelijk gebied, welke financiële middelen hiervoor beschikbaar zijn en hoe de ontwikkeling hierin is. Deze analyse is uitgevoerd in de periode september 2012 – april 2013. Dit was een periode van snelle veranderingen, vooral in de beschikbare financiële middelen.

Op verzoek van de PCL heeft de secretaris in deze periode onder betrokken beleidsmedewerkers en projectleiders van de Provincie een uitvoerige inventarisatie gehouden van de belangrijke vraagstukken, beleid, beschikbare middelen en knelpunten.

De provinciale medewerkers waren graag bereid om gegevens aan te leveren en hebben er tijd aan besteed. Toch bleek het niet eenvoudig en kostte het de PCL veel tijd om een helder beeld te krijgen van de beschikbare financiële middelen voor het landelijk gebied en de ontwikkeling hierin. Dit hangt samen met de volgende factoren:

- **Externe turbulentie:** Het rijksbeleid voor het landelijk gebied is sterk in beweging. Het Rijk heeft een bepaalde aanpak aangekondigd, maar de uitwerking en toepassing vinden later plaats. Hierdoor is met name in het natuurbeleid in de afgelopen periode onzekerheid geweest over de precieze omvang van de middelen die beschikbaar komen voor de Provincie Utrecht. Ook het Europese landbouwbeleid is in beweging.
Als gevolg van deze snelle veranderingen is bijvoorbeeld de Programmabegroting van de Provincie geen goed bruikbare bron voor deze analyse gebleken.
- **Interne schotten:** Op veel beleidsterreinen zijn zowel middelen beschikbaar via beleidsnota's als via de Agenda Vitaal Platteland. Soms bestaan deze geldstromen naast elkaar, soms zijn ze geïntegreerd. Niet altijd is de mate van overlap meteen duidelijk.
- **Complexiteit financiering:** Er zijn geldstromen van Rijk, Europa, Provincie en daarbinnen veel verschillende budgetten. Soms worden er middelen overgeheveld naar volgende jaren. Ook is er sprake van kleine verschillen in de opzet van de Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 en de Agenda Vitaal Platteland 2012-2015.
- **Interne organisatieverandering:** Mede als gevolg van de organisatieverandering bij de Provincie bekleden sommige medewerkers pas sinds kort hun huidige functie en moeten zich nog verder inwerken. De kennis over het verleden is dan soms nog niet volledig.
- **Gebiedsgerichte invalshoek PCL:** De PCL hanteert bij dit advies de invalshoek "landelijk gebied". Beleidsterreinen als cultuur, water en recreatie en de bijbehorende budgetten zijn echter niet op deze manier ingedeeld. De Agenda Vitaal Platteland vanzelfsprekend wel.

Ondanks deze factoren is de PCL in goede samenwerking met de provinciale medewerkers tot een redelijk betrouwbaar beeld gekomen van de beschikbare middelen voor het landelijk gebied en de ontwikkeling hierin. Belangrijk is te vermelden dat de PCL een aanname heeft gedaan over de grondprijzen om de hectares grond ter financiering van de EHS te kunnen omrekenen in euro's (zie bijlage 2).

De gegevens zijn zo zorgvuldig mogelijk verzameld en verwerkt. De overzichten van de middelen zijn ter controle nog eens voorgelegd aan de provinciale medewerkers. Toch is het mogelijk dat de analyse onvolkomenheden bevat. Het doel van de PCL is echter om een aanzet te geven voor een overzicht. Dit overzicht kan door de Provincie gebruikt worden als basis voor verdere analyses. De PCL zelf is verantwoordelijk voor de verwerking van de verzamelde informatie en de conclusies die hieruit worden getrokken.

Advies in twee delen

Graag willen wij deze analyse vast met u delen. Om deze reden brengen wij ons advies over duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied in twee delen uit:

Deel 1: Opmaat voor advies: analyse opgaven en middelen

Deel 2: Advies over oplossingsrichtingen

Voor u ligt nu deel 1: Opmaat voor advies

In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de ontwikkelingen in het landelijk gebied. In hoofdstuk 3 komen het beleid van Rijk en Provincie aan de orde. De beschikbare middelen komen in hoofdstuk 4 aan bod. In hoofdstuk 5 wordt bekeken welke urgente vraagstukken er spelen in het landelijk gebied en welke knelpunten zich voordoen in de relatie tussen opgaven en middelen. In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken en wordt kort vooruitgeblikt naar deel 2 van het PCL advies over de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied. Als afsluiting van het rapport worden de bronnen vermeld.

Het bijlagenrapport bevat:

Bijlage 1: Middelen voor het landelijk gebied in Programmabegroting

Bijlage 2: Overzicht middelen landelijk gebied per beleidsterrein (natuur, recreatie, landbouw, cultuurhistorie, water)

Bijlage 3: Samenvattingen provinciaal beleid landelijk gebied (landbouw, recreatie, natuur, Agenda Vitaal Platteland, ruimtelijke ordening en cultuur).


Hoogachtend,

De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL),



Drs. A.F. van de Klundert,

Voorzitter



Drs. J.E.H. van der Heijde,

Secretaris

2. Landelijk gebied in ontwikkeling

Kwaliteit landelijk gebied

De leefomgeving in het landelijk gebied van de Provincie Utrecht is zeer afwisselend en van hoge kwaliteit. Het vormt een prachtige toevoeging aan de krachtige leefomgeving in het stedelijke gebied van de provincie. Naast de betekenis voor de lokale bevolking heeft het landelijk gebied een belangrijke functie voor de gehele samenleving in de provincie.

Het beleid van de Provincie is erop gericht de kwaliteiten van de leefomgeving in het landelijk gebied zo veel mogelijk in stand te houden en daar waar mogelijk te verbeteren. Hiervoor zijn echter steeds minder middelen beschikbaar. De Provinciale Commissie Leefomgeving (PCL) heeft zorgen over de toekomst van de leefomgeving van het landelijk gebied. Temeer omdat de landelijke gebiedsdelen van de Provincie niet zo groot zijn, ze intensief worden benut door vele functies (natuur, landbouw en andere bedrijven, wonen, recreatie, watervoorziening, verkeer) en er steeds meer nieuwe functies aanspraak op maken (duurzame energie, zorg).

Het landelijk gebied van de Provincie Utrecht is volop in ontwikkeling. Er zijn allerlei processen gaande die invloed zullen hebben op de kwaliteiten van de leefomgeving:

- Economische stagnatie en bezuinigingen op overheidsmiddelen voor natuur en recreatie
- Globalisering en schaalvergroting in de landbouw. Utrechtse agrarische bedrijven zijn ten opzichte van agrarische bedrijven in de rest van Nederland relatief klein
- Wijzigingen in het Europese landbouwbeleid
- Bevolkingsgroei in de steden (m.n. Utrecht) en daardoor toenemende behoefte aan recreatiemogelijkheden in het landelijk gebied
- Verdergaande digitalisering van de maatschappij (bijv. aankopen via internet i.p.v. winkel)
- Teruggang in de sociale voorzieningen en het winkelbestand in de kleinere kernen
- Noodzaak van het gebruik van meer duurzame energiebronnen
- Klimaatverandering en de invloed hiervan op onder andere het watersysteem

Als gevolg van decentralisatie van rijksbeleid naar de provincies op de terreinen ruimtelijke ordening, natuur, recreatie en economie, is de Provincie in belangrijke mate aan zet bij de inrichting van de leefomgeving in het landelijk gebied. Samen met andere partijen zal zij moeten werken aan een duurzame invulling, waarbij een evenwicht tussen mens, milieu en economie wordt gevonden en ruimte blijft bestaan voor het inspelen op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld klimaatverandering en duurzame energievoorziening).

Samenhang

De terreinen van de leefomgeving in het landelijk gebied hangen nauw met elkaar samen.

Voorbeelden van zulke samenhangen zijn:

- Recreatie hangt samen met cultuurhistorie, verkeer, natuur en water. De aantrekkelijkheid van het landelijk gebied hangt immers samen met historische gebouwen, natuur en waterstromen. Recreanten willen de omgeving kunnen beleven te voet, op de fiets, met de auto of de boot. Goede (vaar)wegen en parkeervoorzieningen zijn hiervoor van belang.
- Landbouw hangt samen met water, natuur, verkeer en recreatie. Met name grondgebonden landbouw heeft een sterke wisselwerking met de natuur en waterhuishouding, draagt bij aan de recreatieve waarde van het gebied en leidt tot verkeersbewegingen.
- Natuur hangt samen met water en recreatie. De natuur is immers sterk afhankelijk van water en trekt recreanten aan die soms ook weer een belasting voor de natuur kunnen vormen.
- Cultuurhistorie hangt samen met landbouw, water en recreatie. Oude boerderijen en waterwerken dragen bij aan de aantrekkelijkheid van het landschap voor de recreant.

Deze samenhang betekent dat een ingreep op één terrein altijd gevolgen zal hebben voor de andere terreinen. Een gebiedsgerichte aanpak brengt de verschillende vraagstukken en belangen en de relaties hiertussen in kaart en is daarom van groot belang. Door de samenhangen op een goede manier te benutten kunnen resultaten bereikt worden op verschillende terreinen en voor verschillende partijen tegelijkertijd.

In een tijd van teruglopende middelen is het omgekeerde ook waar: bezuinigingen op één terrein hebben gevolgen voor de totale leefomgeving in het landelijk gebied.

3. Beleid voor het landelijk gebied

3.1. Rijksbeleid

Investeringsbudget landelijk gebied in 2007

In de lijn “decentraal wat kan, centraal wat moet” zijn de rijksmiddelen voor het landelijk gebied op 1 januari 2007 via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg) en de daarmee samenhangende ILG-bestuursovereenkomsten 2007-2013 tussen het Rijk en de Provincies, overgeheveld naar de Provincies (bron: Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur, oktober 2012). Het ging hierbij om een gezamenlijke aanpak van natuur, landschap, recreatie, landbouw, milieu en water. Voor de periode 2007-2013 waren landelijk bijna €3,9 miljard rijksmiddelen beschikbaar (bron: www.hetInvloket.nl).

Het Rijk heeft met de 12 provincies 12 bestuursovereenkomsten afgesloten voor de periode 2007-2013 over de te realiseren rijksdoelen voor het landelijk gebied. In de bestuursovereenkomsten werden per rijksdoelstelling afspraken gemaakt over de te behalen prestaties, de beschikbare rijksmiddelen, provinciale middelen en middelen van derden. Deze bestuursovereenkomsten zijn tussentijds aangepast. Nieuwe doelen en rijksmiddelen werden toegevoegd.

Grote bezuinigingen aangekondigd in 2010

In het Regeerakkoord “Vrijheid en verantwoordelijkheid” van 30 september 2010 werden naast een verdere decentralisatie ook een stevige bezuiniging op het natuurbeleid en de herijking (verkleining) van de EHS aangekondigd. Dit leidde tot de brief van Staatssecretaris Bleker van 20 oktober 2010 waarin hij stelde niet langer garant te kunnen staan voor verplichtingen vanuit het ILG die provincies na datum van zijn brief zouden aangaan.

De combinatie van decentralisatie, versnelde beëindiging van de ILG bestuursovereenkomsten en de door te voeren rijksbezuiniging (van €600 miljoen), maakte het voor de provincies en het rijk lastig om tot overeenstemming te komen over de overheveling van het natuurbeleid.

Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur in 2011

Op 20 september 2011 hebben vertegenwoordigers van het Rijk en de Provincies hun handtekening gezet onder het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur. In het Onderhandelingsakkoord zijn landelijke afspraken gemaakt over de versnelde beëindiging van de ILG bestuursovereenkomsten, de resterende Ontwikkelopgave natuur (harde juridische en internationale verplichtingen verwerving en inrichting), het natuurbeheer en de daarvoor beschikbare middelen (euro's en hectares).

Met het Onderhandelingsakkoord wordt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied met inachtneming van bepaalde afspraken overgedragen van Rijk naar Provincies. Veel Rijkstaken vervallen, onder andere Nationale parken, gebiedsmaatregelen voor grondgebonden landbouw (waaronder kavelruil), landelijke routenetwerken, Recreatie Om de Stad (Rods) en Robuuste Verbindingen.

In het Onderhandelingsakkoord is afgesproken dat de resterende landelijke Ontwikkelopgave natuur van circa 84.000 ha wordt teruggebracht naar 17.000 ha verwerving en 40.000 ha inrichting. Daarmee kan volgens de provincies slechts een deel van het totaal aan harde juridische en internationale verplichtingen worden gerealiseerd. Om die reden hechten provincies aan de evaluatie in 2016 die in het Onderhandelingsakkoord is afgesproken.

Voor de dekking wordt het grond-voor-grond principe toegepast, waarbij investeringen gedekt worden uit het ruilen en verkopen van gronden. Het gaat hierbij om gronden die zijn gekocht met natuuroogmerk, maar op een geïsoleerde plaats liggen, nog als natuur moeten worden ingericht of natuur bevatten van een lage kwaliteit. Deze worden verkocht en met de opbrengst worden gronden binnen de grenzen van de herijkte EHS aangekocht of al bestaande gronden omgevormd tot hoogwaardige natuur.

In het Onderhandelingsakkoord worden twee belangrijke doelstellingen van het kabinet gehaald: het natuurbeleid wordt verder gedecentraliseerd en de bezuiniging van €600 miljoen uit het Regeerakkoord wordt gerealiseerd.

Rapport Commissie Jansen in 2012

De verdeling van de opgaven en middelen over de provincies is de verantwoordelijkheid van de provincies. Een belangrijke complicerende factor is dat het Rijk voor de dekking van de Ontwikkelopgave geen euro's, maar hectares via het grond-voor-grond principe beschikbaar heeft gesteld. Vanwege de complexiteit van de verdeling hebben de provincies besloten tot de instelling van de Externe Commissie Ontwikkelopgaven Natuur ("Commissie Jansen"). Aan deze commissie is gevraagd om een zwaarwegend, in principe bindend advies uit te brengen over de interprovinciale verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbaar gestelde gronden. Op 9 oktober 2012 heeft het IPO ingestemd met het advies en is het advies uitgebracht.

Regeerakkoord 2012: extra middelen voor natuur

In het Regeerakkoord "Bruggen Slaan" van 29 oktober 2012 is aangekondigd dat er via het Provinciefonds €200 miljoen extra beschikbaar komt voor het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden. Het is nog niet zeker aan welk doel deze middelen besteed kunnen worden.

Afrondingsovereenkomst in 2012

Het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur is een akkoord voor alle provincies samen. De financiële gevolgen van de afwikkeling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn voor de Provincie Utrecht door het afsluiten van de afrondingsovereenkomst met het Rijk duidelijk geworden. Met de afronding van het ILG ontvangt de Provincie een decentralisatie uitkering van €54,9 miljoen. Daarnaast komt de groenfondstrekening "garantierkening" van circa €2 miljoen ter beschikking. Deze beschikbare rijksmiddelen zijn naar verwachting toereikend om de aangegeven financiële (rijks-)verplichtingen, de kosten voor beheer van 2012 en 2013 en de resterende opgaven voor FES-projecten (Fonds Economische Structuurversterking) te kunnen realiseren (bron: Statenbrief Provincie Utrecht, 5 februari 2013).

Brief "Vooruit met natuurbeleid" in 2013

In maart 2013 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken de brief "Vooruit met natuurbeleid" naar de Tweede Kamer gestuurd. Hiermee start zij een proces dat uiteindelijk moet leiden tot een natuurvisie waarin natuur middenin de moderne samenleving staat. In aanvulling op het beleid ter versterking van de biodiversiteit, wil zij samen met provincies en andere maatschappelijke partners een lange termijnperspectief ontwikkelen waarbij vijf elementen centraal staan:

1. Uitgangspunt is dat natuurbeleid ons maatschappelijk welzijn dient.
2. De maatschappelijke betekenis van natuur zit in de veelzijdigheid.
3. Er ligt een belangrijke taak in de zorg voor veerkrachtige natuur.
4. Investeren in natuurcombinaties waarbij natuurwinst samen gaat met het verzilveren van het belang voor andere maatschappelijke sectoren zoals gezondheid, economie en veiligheid.
5. Ten slotte moet zoveel mogelijk ruimte geboden worden aan het zelforganiserend vermogen in de maatschappij, van burgers, ondernemers en andere maatschappelijke actoren.

Begin 2014 zal de tezamen met het maatschappelijk veld ontwikkelde visie op het natuurbeleid van de toekomst haar weerslag krijgen in een nota. In het voorjaar van 2013 zal hieraan voorafgaand een hoofdlijnennotitie uitkomen.

Conclusie: Het Rijksbeleid is sterk in beweging, ambities en middelen zijn verlaagd. Het goede nieuws is dat na de "crisisfeer" eind 2010, begin 2011, er nu weer sprake is van een toekomstgerichte samenwerking tussen Rijk en Provincies. Toch blijven de beschikbare middelen beperkt.

3.2. Provinciaal beleid en uitvoering

Beleidsnota's Provincie Utrecht

In het landelijk gebied komen veel beleidsterreinen samen. Zo zijn er ook veel provinciale beleidsnota's van belang voor het landelijk gebied. Hieronder worden deze nota's genoemd. In bijlage 3 wordt van een deel van deze nota's een korte samenvatting gegeven, aan de hand van de thema's landbouwbeleid, recreatiebeleid, natuurbeleid, Agenda Vitaal Platteland, ruimtelijke ordening en cultuurbeleid.

Kader: Provinciale beleidsnota's van belang voor het landelijk gebied

- Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, 4 februari 2013
- Provinciale Ruimtelijke Verordening, Provincie Utrecht 2013
- Strategische Agenda Provincie Utrecht, 2012
- Landbouwvisie Provincie Utrecht, duurzame groei in een gevarieerd landschap, 13 september 2011
- Agenda Landbouw, 2012
- De Aantrekkelijke Regio, Visie Recreatie en Toerisme 2020, 23 april 2012.
- Uitvoeringsplan Recreatie en Toerisme 2012, 8 maart 2012
- Startnotitie Natuurbeleid 2.0, 2012
- Kadernota Bodem-, water- en milieubeleid. Een koers gericht op verbinden, vernieuwen en versterken, 21 augustus 2012
- Cultuur van U, Cultuurnota Provincie Utrecht 2012-2015
- Kaderdocument Agenda Vitaal Platteland 2012-2015

Terecht is er in de Provincie Utrecht veel beleid gemaakt met betrekking tot het landelijk gebied. Veel van dit beleid wacht op uitvoering.

4. Middelen voor het landelijk gebied

4.1. Inleiding

Om een goed zicht te krijgen op de bij de Provincie beschikbare middelen voor het landelijk gebied zijn de volgende bronnen geraadpleegd:

- Programmabegrotingen Provincie Utrecht
- Provinciale beleidsnota's en documenten Agenda Vitaal Platteland
- Rapport Provincies, natuurlijk ...! (advies Commissie Jansen aan IPO over uitwerking Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur)
- Gesprekken met projectleiders en beleidsmedewerkers Provincie Utrecht

In onderstaande paragrafen is informatie opgenomen uit de programmabegroting en uit de Agenda Vitaal Platteland. De hierin opgenomen beschikbare middelen voor het landelijk gebied komen niet met elkaar overeen, omdat het programma landelijk gebied in de programmabegroting anders is opgebouwd dan de Agenda Vitaal Platteland.

Voor een compleet overzicht van geraadpleegde bronnen en gevoerde gesprekken zie de pagina's 29 en 30.

4.2. Programmabegroting (totaal)

In de Programmabegroting staat het totale overzicht van lasten en baten van de Provincie en wordt dit uitgesplitst naar programma. In 2013 bedragen de totale lasten €561,0 miljoen. In 2013 is het netto saldo van de begroting €6,2 miljoen, een begrotingsoverschot. Het financieel meerjarenperspectief laat het volgende beeld zien.

Tabel 4.1. Totale lasten, baten en saldo van de programmabegroting Provincie Utrecht

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totaal lasten	792.991	640.639	561.035	488.976	406.059	258.243
Totaal baten	810.177	640.639	567.239	498.985	417.199	268.661
Saldo begroting netto	17.186	-	6.204	10.009	11.140	10.418

Bron: Programmabegroting 2013, Provincie Utrecht

De afname van de baten en lasten blijkt vooral een afname van de incidentele uitgaven te zijn. Dit is gedeeltelijk een gevolg van de keuzes die de coalitie heeft gemaakt, zoals de focus op kerntaken. Daarnaast laat deze afname de bezuinigingen en keuzes van het Rijk zien (bron: Programmabegroting 2013).

Het saldo van de Programmabegroting van de Provincie Utrecht is momenteel positief. In de Programmabegroting 2013 wordt ook nog een positief meerjarenperspectief geschetst (zie ook tabel 4.1.).

Als gevolg van het Regeerakkoord Kabinet Rutte II is dit beeld echter aan het veranderen. Hierin zijn een aantal maatregelen opgenomen die effect hebben op de algemene uitkering uit het Provinciefonds. Het gaat om:

- Daling Provinciefonds a.g.v. trap-op-trap-af systematiek (groei/krimp Provinciefonds is gerelateerd aan groei/krimp netto rijksuitgaven).
- Samenvoeging Provincies Utrecht, Noord-Holland en Flevoland
- Vermindering van het aantal politieke ambtsdragers met 25% bij de Provincies

In mei 2013 komt de circulaire van het Provinciefonds, waarin waarschijnlijk meer duidelijkheid zal komen. Voor 2012 en 2013 heeft het Regeerakkoord voor wat betreft het Provinciefonds nog nauwelijks effect.

De enige eigen inkomstenbron van de Provincie zijn de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Verhoging hiervan is momenteel politiek niet haalbaar.

4.3. Programma Landelijk gebied in Programmabegroting

In de Programmabegroting van de Provincie staat per beleidsonderwerp aangegeven hoeveel middelen er voor het komende jaar worden begroot. Het programma landelijk gebied is één van de programma's, net als ruimtelijke ontwikkeling, water en mobiliteit.

In 2013 bedragen de kosten van het programma Landelijk gebied €82 miljoen, dat is 16% van de totale provinciale begroting. Hiermee behoort het tot de grote programma's. Alleen de programma's Jeugdzorg en Mobiliteit zijn groter.

De ontwikkeling van de middelen voor het landelijk gebied in de loop van de jaren is niet goed af te leiden uit de Programmabegroting, omdat aangekondigde veranderingen in de rijksbijdragen nog niet zijn verwerkt (dit gebeurt pas wanneer de bedragen exact bekend zijn). Ook geeft het overhevelen van middelen van het ene naar het andere jaar een vertekend beeld.

In 2013 zijn de totale kosten van het Programma landelijk gebied €82,069 miljoen. De financiering van het Programma landelijk gebied komt in 2013 voor het grootste deel uit de ILG middelen van het Rijk (€57,178 miljoen). Daarnaast komt de financiering van de Provincie zelf, de Europese Unie en derden. Zie bijlage 1 voor meer informatie over de middelen van het programma landelijk gebied in de Programmabegroting.

4.4. Agenda Vitaal Platteland

De Provincie Utrecht heeft de ambitie haar landelijk gebied vitaal en toekomstgericht te houden. Centraal in die ambitie staat de Agenda Vitaal Platteland (AVP): een breed en integraal programma met opgaven op het gebied van natuur, water, bodem en milieu, landschap, cultuurhistorie, landbouw, recreatie en leefbaarheid.

Het eerste Kaderdocument AVP bevatte een programma voor de periode 2007-2013. Dit programma werd in belangrijke mate gefinancierd met ILG middelen (Investeringsbudget Landelijk Gebied) van het Rijk. Met het Rijk was afgesproken om in 2010 de Mid Term Review te houden, de voortgangsrapportage van de ILG bestuursovereenkomst met het Rijk. Omdat er bij het opstellen van de AVP 2007-2013 naar het oordeel van de Provincie te weinig middelen waren in verhouding tot de ambities, verwachtte de Provincie naar aanleiding van de Mid Term Review meer Rijksmiddelen te zullen ontvangen. Kort hierna werd echter het Regeerakkoord van het kabinet Rutte I uitgebracht, waarin grote bezuinigingen op het natuurbeleid werden aangekondigd. Hierdoor moest de Agenda Vitaal Platteland in 2011 herijkt worden en is voor de periode 2012-2015 een nieuw Kaderdocument AVP opgesteld.

Via het Kaderdocument AVP 2012-2015 wordt €150,9 miljoen geïnvesteerd in het landelijk gebied van de Provincie Utrecht. In onderstaande tabel wordt de verdeling over de verschillende thema's weergegeven. Hieruit kan men opmaken dat ruim een derde van de middelen wordt geïnvesteerd in natuur en een vijfde in cultuurhistorie.

Tabel 4.2. Agenda Vitaal Platteland 2012-2015: Inzet middelen op thema's en doelen (bedragen in miljoenen euro's)

Thema	Totaal	Verdeling %
Natuur (incl. Akkoord van Utrecht)	52,9	35%
Water	21,1	14%
Landschap	1,4	1%
Cultuurhistorie	31,1	21%
Landbouw	11,4	8%
Recreatie	16,0	11%
Leefbaarheid	2,3	2%
Impuls aandachtsgebieden	7,6	5%
Proceskosten	7,2	5%
Totaal AVP Programma (incl. Akkoord van Utrecht)	150,9	100%

Bron: Kaderdocument AVP 2012-2015, Provincie Utrecht

De financiering van dit programma komt vanuit de Provincie, het Rijk en Europa. De bijdragen van gebiedspartners vinden plaats in het kader van de Gebiedsprogramma's.

In het hieraan voorafgaande Kaderdocument Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 was voor een periode van 7 jaar €273,47 miljoen beschikbaar. In tabel 4.3 worden de middelen uit de twee kadernota's op jaarbasis weergegeven. Hieruit kan men opmaken dat de totale beschikbare middelen op jaarbasis wat zijn afgenomen.

Tabel 4.3. Vergelijking middelen Kaderdocumenten AVP 2007-2013 en 2012-2015 (bedragen in miljoenen euro's)

Nota	Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 (7 jaar)	Agenda Vitaal Platteland 2012-2015 (4 jaar)
Totale omvang middelen (zonder beheer)	€273,47	€150,9
Beschikbare middelen per jaar	€39,1	€37,7

Bron: Kaderdocument AVP 2007-2013, Kaderdocument AVP 2012-2015

De weergegeven middelen in deze AVP-nota's waren de beschikbare middelen op het moment dat de nota's zijn opgesteld. De financiering van de beleidsuitvoering in het landelijk gebied is echter een zeer dynamisch proces. In beide periodes zijn er later middelen toegevoegd.

In de periode 2007-2011 werden extra coalitiemiddelen van de Provincie toegevoegd. Van het Rijk kwamen er Nota Ruimte middelen bij.

In de huidige AVP periode 2012-2015 kwam de financiering van de EHS via de grond-voor grond regeling van het Rijk erbij en de rijksmiddelen uit de Afrondingsovereenkomst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Het Rijk en de Provincie Utrecht hebben in het kader van de Afrondingsovereenkomst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied afgesproken dat de Provincie een decentralisatie uitkering van €54,9 miljoen ontvangt. Daarnaast komt de groenfondstrekening van circa €2 miljoen ter beschikking. Deze beschikbare rijksmiddelen zijn naar verwachting toereikend om de aangegeven financiële (rijks-)verplichtingen, de kosten voor beheer van 2012 en 2013 en de resterende opgaven voor FES-projecten te kunnen realiseren (bron: Statenbrief Financiële afwikkeling Bestuursovereenkomst ILG).

Tabel 4.4. Middelen Afrondingsovereenkomst 2012, naar onderwerp (in miljoenen euro's)

Onderwerp	Globale omvang middelen
Reeds aangegane (rijks)verplichtingen	22
Natuurbeheer 2012-2013	19
Aanvullende FES middelen Veenweideprogramma	16
Totaal	57

Bron: Statenbrief Financiële afwikkeling Bestuursovereenkomst ILG, 5 februari 2013

Alleen de laatste middelen (16 miljoen FES) zijn echt aanvullend op het eerdere AVP kaderdocument 2012-2015. Doelen zijn beperking bodemdaling, robuust waterbeheer, behoud cultuurlandschap veenweiden, versterking natuur en versterking landbouw.

In tabel 4.5 zijn de oorspronkelijke bedragen uit de kadernota's AVP en de later toegevoegde middelen bij elkaar opgeteld. De extra middelen die de Provincie op basis van het Regeerakkoord zal ontvangen voor het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden zijn hierin nog niet opgenomen (nog niet bekend).

Tabel 4.5. Vergelijking middelen Kaderdocumenten AVP plus latere toevoegingen (bedragen in miljoenen euro's)

Nota	Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 (7 jaar)	Agenda Vitaal Platteland 2012-2015 (4 jaar), grond-voor grond regeling (9 jaar)
Omvang middelen (zonder beheer)	€273,47 + €55 coalitie Provincie Utrecht + €45,4 Nieuwe Hollandse Waterlinie + €34,2 Westelijke veenweiden +€20,8 Synergie Kaderrichtlijn water	€150,9 +€22,56 (376 ha grond BBL nieuw x €60.000) (+€44,24 <i>onzeker, grond in bezit van terrein beherende organisaties</i>) +€16 FES gelden, Afrondingsovereenkomst ILG
Totaal	€428,87	€189,46 tot €233,7
Beschikbare middelen per jaar	€61,3	€44,2 tot €49,1

Bronnen: Kaderdocument AVP 2007-2013, Kaderdocument AVP 2012-2015, Mid Term Review Agenda Vitaal Platteland aug. 2010, Projectleider AVP

In tabel 4.5. is te zien dat de middelen voor de Agenda Vitaal Platteland teruglopen. De mate waarin hangt samen met de vraag of de gronden die in het bezit zijn van terrein beherende organisaties (door PCL omgerekende waarde €44,24 miljoen) al dan niet ingezet kunnen worden ter financiering van de EHS.

In tabel 4.6 wordt weergegeven welk aandeel de Provincie, het Rijk en derden hebben in de financiering van de Agenda Vitaal Platteland in de periodes 2007-2013 en 2012-2015, inclusief de later toegevoegde middelen.

Tabel 4.6. Financiering Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 en 2012-2015 plus toevoegingen, naar partij (bedragen in miljoenen euro's)

Partij	AVP 2007-2013	Partij	AVP 2012-2015 (optie 1: gronden terrein beherende organisaties meegerekend)	AVP 2012-2015 (optie 2: gronden terrein beherende organisaties niet meegerekend)
Provincie	145,75 (34%)	Provincie	116,9 (50%)	116,9 (62%)
Rijk	237,35 (55%)	Rijk	111,4 (48%)	67,16 (35%)
Inspanningsverplichting bijdrage derden	45,76 (11%)	Europa	5,4 (2%)	5,4 (3%)
	€428,86 (100%)		€233,7 (100%)	189,46 (100%)

Bronnen: Kaderdocument AVP 2007-2013, Kaderdocument AVP 2012-2015, Mid Term Review Agenda Vitaal Platteland aug. 2010, Projectleider AVP

In de vergelijking tussen de beschikbare middelen over de AVP periodes 2007-2013 en 2012-2015 is een relatieve verschuiving te zien van Rijk naar Provincie als grootste financier van de Agenda Vitaal Platteland.

Conclusie: De financiering van de Agenda Vitaal Platteland is een dynamisch proces. Mede door de bezuinigingen van het Rijk in 2010 heeft een afname plaatsgevonden van het totaal per jaar beschikbare budget. Daarnaast heeft een verschuiving plaatsgevonden van het Rijk naar de Provincie als grootste financier van het programma.

4.5. Beschikbare middelen per beleidsterrein

De PCL heeft ook een uitgebreide analyse gemaakt van de beschikbare financiële middelen per beleidsterrein en de ontwikkeling hierin.

Hieronder wordt in tabel 4.7 per beleidsterrein aangegeven hoeveel middelen er momenteel per jaar beschikbaar zijn en hoeveel in het verleden in de Agenda Vitaal Platteland en beleidsnota's samen. Voor een uitgebreide analyse van de (ontwikkelingen in) de budgetten per beleidsterrein en de onderbouwing van de weergegeven bedragen en percentages zie bijlage 2.

Tabel 4.7. Ontwikkeling in beschikbare middelen per jaar voor het landelijk gebied per beleidsterrein (in miljoenen euro's)

Beleidssterrein	Afgelopen jaren, per jaar (2007-2013)	Komende jaren, per jaar (2012-2015 m.u.v. natuur 2012-2021)	Ontwikkeling
Natuur	24,3	20,1 (marge 18,6 tot 23,4)	-17% (marge -4% tot -23%)
Recreatie	12,2	6	-51%
Landbouw*	2,8	2,3	-18%
Cultuurhistorie	15,6	11,7	-25%
Water*	10,2	9,3	-9%
Totaal	65,1	49,4 (marge 47,9 tot 52,7)	-24% (marge -19% tot -26%)

Bronnen: Kaderdocument AVP 2007-2013, Kaderdocument AVP 2012-2015, Beleidsnota's

*Alleen de AVP middelen weergegeven

Conclusie: Het per jaar beschikbare budget voor de verschillende beleidsterreinen in het landelijk gebied is afgenomen met ongeveer 24% (marge tussen -19% en -26%). Dit betekent een forse aderlating voor de leefomgeving in het landelijk gebied.

Op het beleidsterrein Recreatie is de sterkste teruggang in de middelen te zien (-51%).

Ook op het beleidsterrein Cultuurhistorie is sprake van een flinke afname van de middelen (-25 %)

Op het beleidsterrein Natuur is sprake van een afname van de middelen, maar het is onzeker hoe groot deze afname is. Deze onzekerheid hangt samen met het feit dat het Rijk ervan uit gaat dat ook gronden van terrein behorende organisaties ingezet kunnen worden ter financiering van de EHS. Het is echter onzeker of deze gronden werkelijk beschikbaar zullen komen als financieringsbron. Op basis van de provinciale aanname over de mate waarin deze gronden ingezet kunnen worden ter financiering van de EHS is de afname in de middelen voor natuur ongeveer -17%. Als deze gronden helemaal niet ingezet kunnen worden is de afname -23%. Als zij wel helemaal ingezet kunnen worden is de afname -4%.

Op de beleidsterreinen landbouw en water heeft de PCL alleen een vergelijking gemaakt tussen de middelen uit de Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 en 2012-2015. Op het beleidsterrein landbouw is de afname in de AVP middelen 18%, op het beleidsterrein water 9%. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een groot deel van de watermiddelen in de AVP bestemd is voor de integrale veenweideaanpak. Daarbuiten zijn de AVP middelen voor het terrein water in de huidige periode zeer beperkt.

5. Urgente vraagstukken en knelpunten

5.1 Urgente vraagstukken

5.1.1 Dynamiek in de landbouw, relatie met landschap en natuur

- In de landbouw is sprake van een grote dynamiek, mede door de komende hervorming van het Europese landbouwbeleid. Een deel van de agrarische bedrijven wordt groter en intensiever, een deel verbreedt de activiteiten en een deel stopt. Hoe kan de Provincie deze dynamiek faciliteren en tegelijkertijd de kwaliteit van natuur en landschap waarborgen en versterken?
- Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) van de Europese Unie is voor de Utrechtse landbouw en plattelandsontwikkeling van groot belang. Een gemiddeld Utrechts melkveebedrijf ontvangt via de eerste pijler van het GLB per jaar €20.000,= Europese inkomenssteun (Provincie Utrecht, Agenda Landbouw, aug. 2012). Voor de nieuwe GLB programma periode 2014-2020 zijn de wetgevingsvoorstellen nog niet vastgesteld. Wel is duidelijk dat het bedrag dat aan Nederland wordt toegekend voor inkomensondersteuning lager zal zijn dan in de vorige periode (Provincie Utrecht, Agenda Landbouw, aug. 2012) en dat er nieuwe voorwaarden aan worden gesteld gericht op het ondersteunen van een duurzame landbouw en maatschappelijke diensten.
- De mogelijkheden die in de nieuwe programmaperiode door de Europese Unie worden geboden voor plattelandsontwikkeling zullen vergelijkbaar zijn als in de huidige periode (breed scala aan maatregelen). De bedoeling van het Rijk is echter om bij de invulling van het Nederlandse POP3 alleen maatregelen op te nemen die een relatie hebben met agrarische activiteiten. De Provincie Utrecht wil een bredere inzet van POP3 middelen.
- In welke mate is het mogelijk om andere functies zoals wonen, recreatie, natuur, watervoorziening, duurzame energie en zorgvoorzieningen te verweven met de agrarische functie van het landelijk gebied?

5.1.2. Realisatie natuurgebieden en recreatiegebieden

- In de Staat van Utrecht 2010 heeft de soortenrijkdom in de leefgebieden “graslanden”, “heide en open zand”, “bos”, “akkers” en “moerassen” in de Provincie Utrecht code rood gekregen (maatschappelijk onacceptabel, directe ingreep gewenst). De soortenrijkdom van het water kreeg code oranje (maatschappelijke grens, behoefte aan directe aandacht). Een verbetering van de soortenrijkdom van het landelijk gebied in de Provincie Utrecht is dus noodzakelijk. Milieumaatregelen en realisering van de EHS kunnen hier in belangrijke mate aan bijdragen.
- Er hebben bezuinigingen plaatsgevonden op de rijksbijdragen voor de EHS. Als gevolg hiervan heeft de Provincie in het Akkoord van Utrecht met andere partijen afgesproken in plaats van de 6000 ha EHS die eerst gepland was, tot 2021 nog 1500 ha EHS te realiseren, 3000 ha in de Groene Contour te leggen en 1500 ha te “ontgrenzen”. Hoe kan de Provincie er in samenwerking met andere partijen voor zorgen dat de resterende 1500 ha EHS goed en tijdig wordt gerealiseerd? Wat voor aan-, verkoop- en inrichtingsbeleid is hiervoor nodig?
- Welke rol moet de Provincie spelen in de “Groene Contour?” Binnen de Groene Contour liggen gebieden die van belang zijn voor het functioneren van de EHS, maar die niet onder de EHS zelf vallen omdat er tot 2021 geen financiering met Rijksmiddelen mogelijk is. Volgens het Akkoord van Utrecht realiseert de Provincie in de Groene contour zelf geen nieuwe natuur als onderdeel van de EHS, maar stimuleert de Provincie de vrijwillige realisatie van nieuwe natuur door de inzet van creatieve arrangementen, onder andere rood-voor-groen. Zij kan echter, samen met de gebiedspartners, via het ruimtelijk beleid wel een stimulerende en ondersteunende rol vervullen.

- Het is van groot belang dat er rond de compacte steden Utrecht en Amersfoort kwalitatief goede en afwisselende recreatiegebieden zijn, die goed toegankelijk zijn vanuit de stad. Er is daarom in het verleden een samenhangend plan gemaakt voor de Recreatie om de Stad (RodS). De rijksmiddelen hiervoor zijn echter weggevallen. Vooral aan de westkant van Utrecht bij Leidsche Rijn en aan de noordkant (Noorderpark) zijn gebieden die nog ontwikkeld moeten worden. Ook bij Amersfoort is nog sprake van “gaten” in de recreatiegebieden om de stad. Ook de middelen voor beheer schieten tekort. Een belangrijke vraag is hoe de Provincie ervoor kan zorgen dat het aantrekkelijker wordt voor marktpartijen om te investeren in ontwikkeling en beheer van recreatiegebieden.

5.1.3. Water in relatie tot natuur, landbouw, wonen, recreatie en cultuurhistorie

- Het is van groot belang dat waterbeleid een integraal onderdeel uitmaakt van het beleid op de andere terreinen: natuur, landbouw, wonen, recreatie en cultuurhistorie. Water is immers een eerste levensbehoefte voor mensen, dieren en planten. Een tekort zorgt voor problemen. Een overschot echter ook. Om problemen te voorkómen moet er bij de planning van functies al rekening gehouden worden met de (on)mogelijkheden van het watersysteem. De “juiste functie op de juiste plek” is hierbij van groot belang. Ingrepen in de waterhuishouding zijn duur en kunnen beter vroeg in een planproces worden doordacht dan wanneer een gebied al ingericht of bebouwd is.
- Zowel de waterveiligheid als de zoetwatervoorziening zijn in de Provincie Utrecht vraagstukken met een hoge prioriteit. Het grootste deel van de provincie ligt in overstroombaar gebied. De huidige waterveiligheidsnormen en waterkeringen passen niet meer bij de grootte van de bevolking en de te beschermen waarden in het gebied achter de dijken. Verbetering van de keringen zal echter een grote impact hebben op de gebieden waar dit moet gebeuren (w.o. historische kernen).
- Het regionale watersysteem is niet overal robuust genoeg om de huidige functies natuur, landbouw en wonen te voorzien van voldoende zoetwater van goede kwaliteit. De vraag naar zoetwater neemt toe, maar door de klimaatverandering neemt de beschikbaarheid van zoetwater van goede kwaliteit vooral in de zomer sterk af. Hiervoor moet een aanpak ontwikkeld worden.

Deze onderwerpen zijn onderdeel van het Deltaprogramma. In dat kader wordt in 2014 een aantal zogenaamde Deltabeslissingen genomen over onder meer de zoetwatervoorziening. Vanwege de grote ruimtelijke component is hierbij ook een belangrijke rol voor de Provincie weggelegd.

5.1.4. Behoud en ontwikkeling cultuurhistorisch erfgoed

- Zowel uit cultuurhistorisch als landschappelijk oogpunt is het van belang om ruimtelijk erfgoed te behouden en een functie te geven. Hierbij gaat het vooral om historische buitenplaatsen, militair erfgoed zoals forten, agrarisch cultuurlandschap, aardkundige waarden (morfologie) en archeologie. De bij de Provincie beschikbare middelen hiervoor zijn echter beperkt. Hoe kan de Provincie ervoor zorgen dat het voor marktpartijen aantrekkelijker wordt om in het erfgoed te investeren en tegelijkertijd te waarborgen dat de kwaliteit van het erfgoed behouden blijft en waar mogelijk nog wordt verbeterd?

5.2. Knelpunten in de relatie opgaven en middelen

5.2.1. Natuur

Opgave

- 1500 ha grond verwerven voor EHS tot 2021
- 4500 ha EHS inrichten
- Zonder overheidsfinanciering kan natuur in Groene Contour worden gerealiseerd

Knelpunten

- De rijksmiddelen voor verwerving, inrichting en beheer van natuur zijn omgeven met onzekerheden. Tweederde van de rijksdekking voor de ontwikkelopgave natuur (commissie Jansen) is onzeker, doordat de gronden in bezit zijn van terrein beherende organisaties, zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Utrechts landschap en het onzeker is of die bereid zijn deze gronden te verkopen. Deze gronden liggen namelijk op voor de natuur belangrijke plekken. Het is daarnaast onzeker waarvoor de landelijk in het Regeerakkoord beschikbaar gekomen €200 miljoen ingezet kan worden. Er zijn tegelijkertijd ook bezuinigingen op het Provinciefonds aangekondigd. Het is nog onduidelijk hoe de extra middelen in combinatie met de bezuinigingen zullen uitpakken voor de Provincie Utrecht.
- Vertraging verwerving door grond voor grond financiering door Rijk. Het Rijk stelt hectares grond beschikbaar ter financiering van de EHS. Dit betekent dat er in veel gevallen eerst gronden moeten worden verkocht en aangekocht om de EHS te kunnen realiseren.
- Het verwerven van ongeveer 150 ha nieuwe natuur per jaar is op zich wel realistisch. Dit is ook ongeveer het tempo dat in de afgelopen jaren werd gerealiseerd. Weliswaar was de ambitie in het verleden veel hoger (doelstelling 6000 ha verwerving tegen 1500 ha nu), maar het werkelijke tempo van verwerving lag in de Provincie Utrecht steeds lager dan de doelstelling.

5.2.2. Recreatie

Opgave

RodS realiseren rond de stad Utrecht, groenblauwe structuur rond Amersfoort
Recreatief hoofdnetwerk versterken
Beheer RodS gebieden en recreatieve routes

Knelpunten

- Veel minder middelen voor verwerving RodS gebieden, geen middelen voor beheer
- Voor onder meer beheer van (landelijke) wandel-, fiets- en vaarroutes in Utrecht en voor het regionale fietsknooppuntensysteem geldt dat de budgetten in de komende jaren aflopen en er geen middelen zijn voor de langere termijn.
- De Provincie heeft haar grip op de gebiedscommissies en gebiedsprogramma's van de Agenda Vitaal Platteland versterkt. Nadeel hiervan is dat er minder keuzevrijheid is op lokaal niveau, de mogelijkheid voor maatwerk wordt ingeperkt.

5.2.3. Landbouw

Opgave

De dynamiek die zich in de landbouw voordoet (schaalvergroting, verbreding van activiteiten, beëindiging van bedrijven) faciliteren, duurzame productiemethoden stimuleren en de kwaliteit van natuur en landschap waarborgen en versterken.

Knelpunten

De agrarische bedrijven in de Provincie Utrecht zijn gemiddeld kleiner dan in de rest van Nederland. Om gezonde agrarische bedrijven te behouden in de Provincie Utrecht is het van belang dat zij de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. Het landelijk gebied heeft echter ook vele andere functies: wonen, recreatie, natuur, waterberging, landschap etc. In sommige gevallen ontstaat er wrijving tussen de verschillende belangen in het landelijk gebied. Met andere woorden: er zijn grenzen aan de ontwikkelruimte.

5.2.4. Cultuurhistorie

Opgave

Het is belangrijk dat het ruimtelijk erfgoed in het landelijk gebied (historische buitenplaatsen, militair erfgoed, agrarisch cultuurlandschap, aardkundige waarden en archeologische overblijfselen) behouden blijft en waar mogelijk een nieuwe functie krijgt.

Knelpunten

De middelen zijn beperkt in verhouding tot de opgave die er ligt. Er is een grote achterstand in het onderhoud van monumenten en historische buitenplaatsen. Het budget voor de monumentenzorg (Fonds Erfgoedparels) is echter sterk afgenomen. Door de veelheid aan eisen die door de overheden worden gesteld en de lange besluitvormingsprocedures is het voor marktpartijen vaak niet aantrekkelijk om te investeren in ruimtelijk erfgoed.

5.2.5. Water

Opgave

Het is van groot belang dat waterbeleid een integraal onderdeel uitmaakt van het beleid op de andere terreinen: natuur, recreatie, landbouw, cultuurhistorie. Om problemen te voorkómen moet er bij de planning van functies al rekening gehouden worden met de (on)mogelijkheden van het watersysteem. De hedendaagse techniek maakt het mogelijk om vrijwel altijd en overal aan een palet van watereisen te voldoen. Dat staat soms op gespannen voet met duurzaamheidsbeginselen, terwijl de kosten van het waterbeheer niet onbeperkt kunnen stijgen.

In de Provincie Utrecht vragen zowel de zoetwatervoorziening (kwantiteit), de waterkwaliteit als de waterveiligheid om aandacht.

De vraag naar zoetwater neemt toe, door de klimaatverandering neemt de beschikbaarheid met name in de zomer af. De waterkwaliteit voldoet nog niet aan de Europese normen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). De bescherming tegen overstromingen moet verbeterd worden en wordt aangepakt in het kader van het Deltaprogramma.

In de Veenweidegebieden speelt het probleem van ontwatering ten behoeve van de drooglegging voor de landbouw en de daardoor in gang gezette bodemdaling (1-2 cm per jaar). Vanwege tegenstrijdige belangen (behoud landschap, stabiliteit bebouwing en infrastructuur) leidt dat tot een zeer complex watersysteem en tot kostbaar waterbeheer.

Knelpunten

Het Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden (Waterschap) moet bezuinigen. In 2014 en 2015 circa 3 miljoen, oplopend tot circa 7 miljoen in 2017. Doordat de beschikbare middelen bij de Provincie sterk zijn afgenomen, komt de gezamenlijke integrale aanpak van vraagstukken (bijv. natuur/water, maar ook de landbouw in het veenweidegebied) in gevaar. Het risico bestaat dat het Waterschap zich terugtrekt op haar kerntaken en er minder mogelijkheden zijn voor synergie, bijvoorbeeld door de meekoppeling van recreatiewensen bij aanpassing van het watersysteem. Het is niet uitgesloten dat de Provincie de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) niet kan halen. De

Provincie zelf heeft onvoldoende middelen voor verdrogingsbestrijding, waterkwaliteit en voor een eventuele provinciale bijdrage aan het Deltaprogramma.

In het kader van het Deltaprogramma is discussie over het verhogen van de Hollandse IJsseldijk of het verder versterken van de dijk langs de Lek. Eén van beide opties is nodig om de veiligheid tegen overstroming van de Randstad (dijkkring 14) op het wettelijk vastgelegde niveau te brengen. Beide opties hebben forse consequenties. Het versterken van de dijk langs de Hollandse IJssel heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de historische kernen van Oudewater en Montfoort volledig op de schop moeten. De landschappelijke inpassing zal een fors beslag leggen op de middelen van de Provincie. Daarnaast speelt de noodzaak van onderhoud en vernieuwing van de riolering. Dit is vooral een gemeentelijke taak, die wordt bekostigd uit de – in principe kostendekkende- gemeentelijke rioleringsheffing. Als dit niet tijdig gebeurt, bijvoorbeeld omdat er andere prioriteiten worden gesteld, neemt de kans op water op straat toe (door heftige buien als gevolg van klimaatverandering) en daalt de waterkwaliteit door een toename van de riooloverstortingen.

6. CONCLUSIES

- **Grote opgaven:** De opgaven in het landelijk gebied zijn groot: het in samenhang met elkaar ruimte bieden aan de veranderende landbouw, het realiseren van de EHS, tegemoetkomen aan de recreatiebehoefte, behouden en benutten van het cultureel erfgoed, het zorgen voor een goed klimaatbestendig watersysteem en het realiseren van een duurzame energieopwekking. Intussen is het ook van groot belang om de kwaliteit van het landschap te behouden en versterken.
- **Turbulente omstandigheden:** De economische, bestuurlijke en financiële omstandigheden zijn voor de Provincie turbulent: economische malaise, decentralisatie van rijkstaken, mogelijk opschaling van het provinciebestuur en bezuinigingen.
Er is in de afgelopen jaren veel gebeurd in de relatie tussen Rijk en Provincie met betrekking tot het landelijk gebied (Akkoord van Utrecht, Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur, Rapport Commissie Jansen, Regeerakkoord 2012, Afrondingsovereenkomst ILG). Dit heeft voor de Provincie een verandering in taken en middelen met zich mee gebracht. Het is voor het Provinciebestuur een uitdaging om steeds in te spelen op al deze ontwikkelingen en veranderingen.
- **Nieuwe positie en rol Provincie:** Door deze omstandigheden en ontwikkelingen moet de Provincie opnieuw haar positie en rol bepalen ten opzichte van andere partijen, zoals rijk, gemeenten, maatschappelijke partners en bedrijven.
- **Financiering beleid landelijk gebied complex en dynamisch:** De financiering van het beleid voor het landelijk gebied in de provincie zit complex in elkaar. Er is sprake van veel verschillende geldstromen en budgetten. Daarnaast is de financiering zeer dynamisch, vooral bij de Agenda Vitaal Platteland. Dit maakt het lastig om er grip op te krijgen.
- **Verschuiving van Rijk naar Provincie als grootste financierer Agenda Vitaal Platteland:** De PCL heeft de financiering van de Agenda Vitaal Platteland in de periodes 2007-2013 en 2012-2015 met elkaar vergeleken. Naast een afname in de jaarlijks beschikbare middelen is er vooral een verschuiving te zien van het Rijk naar de Provincie als grootste financier van de Agenda Vitaal Platteland.
- **Beschikbare middelen voor landelijk gebied nemen in totaal af**
De PCL constateert dat de beschikbare middelen voor het landelijk gebied (vanuit beleid en Agenda Vitaal Platteland samen) afnemen, waardoor de mogelijkheden voor het provinciale beleid worden ingeperkt. De totale teruggang in de middelen op de onderzochte beleidsterreinen samen bedraagt ongeveer -24% (met een marge van -19% tot -26%).
- **Teruggang in middelen verschilt per beleidsterrein**
Op het beleidsterrein Recreatie is de sterkste teruggang in de middelen te zien (-51%). Ook op het beleidsterrein Cultuurhistorie is sprake van een flinke afname van de middelen (-25 %)
Op het beleidsterrein Natuur is sprake van een afname van de middelen, maar het is onzeker hoe groot deze afname is. In 2010 toen door het Rijk grote bezuinigingen werden aangekondigd, leek zich een rampscenario te voltrekken op dit beleidsterrein. Intussen zijn er via het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en het rapport van de commissie Jansen weer middelen beschikbaar gekomen voor ontwikkeling en beheer van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS). Via het Regeerakkoord zijn extra middelen aangekondigd voor natuur. De grond-voor grond-regeling ter financiering van de EHS is echter zeer complex, wat vertraging in de uitvoering zou kunnen opleveren.
Daarnaast gaat het Rijk ervan uit dat ook gronden van terrein behorende organisaties ingezet kunnen worden ter financiering van de EHS. De PCL heeft hier grote twijfels over. Veel van deze gronden kunnen niet ingezet worden omdat ze op voor natuur belangrijke plekken liggen. Op basis van aannames van de Provincie over de inzet van niet ingerichte nieuwe

natuur en bestaande natuur als dekking van de EHS is de afname van de middelen voor natuur -17% (marge -4% tot -23%).

Op de beleidsterreinen landbouw en water heeft de PCL alleen een vergelijking gemaakt tussen de middelen uit de Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 en 2012-2015. Op het beleidsterrein landbouw is de afname in de AVP middelen -18%, op het beleidsterrein water -9%. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat een groot deel van de watermiddelen in de AVP bestemd is voor de integrale veenweideaanpak. Daarbuiten zijn de AVP middelen voor het terrein water in de huidige periode zeer beperkt.

- **Dreiging afnemende synergie:** Doordat er ook bij andere partijen sprake is van bezuinigingen dreigt het gevaar dat de verschillende partijen die werkzaam zijn in het landelijk gebied zich ieder op hun kerntaken terugtrekken, wat ten koste gaat van samenwerking en synergie.
- **Echte keuzes onontkoombaar:** De PCL is van mening dat de veranderingen in verantwoordelijkheden en budgetten zo groot zijn dat er echte keuzes gemaakt moeten worden. Het is noodzakelijk dat verschillende beleidsopties tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij is het van groot belang om na te gaan welke doelstellingen zo zwaarwegend zijn dat publieke inzet onmisbaar is en welke doelstellingen ook gerealiseerd kunnen worden door andere maatschappelijke of private partijen.
- **Goede monitoring en analyse noodzakelijk :** Op basis van bovenstaande analyse kunnen wij nu vast concluderen dat het voor de Provincie van groot belang is te werken aan een verdere verbetering van haar helicopterview over opgaven, middelen en ontwikkelingen in de praktijk. De PCL heeft de indruk dat de kennis van de verschillende beleidsterreinen en budgetten bij de Provincie groot is, maar dat de samenhangende analyse van het geheel aan opgaven en middelen en de ontwikkelingen, kansen, knelpunten en risico's hierin nog verder versterkt zou kunnen worden. Er is sprake van grote beleidsvraagstukken in combinatie met stelselwijzigingen en bezuinigingen. Juist in deze situatie van snelle veranderingen is het voor de Provincie belangrijk om zowel de inhoudelijke als financiële ontwikkelingen voortdurend in de gaten te houden. Op basis van een goede overall analyse kan de Provincie vervolgens scherpe beleidskeuzes maken, doelen bijstellen of juist aanvullende financieringsbronnen aanboren.

Vooruitblik op deel twee van het PCL advies over het landelijk gebied:

- In deel twee van ons advies gaan wij in op de overwegingen en criteria die richtinggevend zouden moeten zijn bij de keuze van de Provincie om zich al dan niet voor een beleidsonderwerp in te zetten. Voor sommige beleidsonderwerpen is overheidsinzet immers noodzakelijk, andere kunnen ook deels of helemaal aan private of maatschappelijke partijen worden overgelaten.
- Daarnaast zullen wij ingaan op mogelijkheden om de "polsstok" van de Provincie te verlengen door samen te werken, door financieringsbronnen te koppelen en te werken met andere vormen van opdrachtgeverschap.
- Ook zullen wij ingaan op de vraag hoe de Provincie er met haar rol aan kan bijdragen dat de ontwikkeling van het landelijk gebied op een evenwichtige, duurzame manier plaatsvindt.

Voor deel twee van ons advies zullen wij een bijeenkomst houden met partijen die actief zijn in het landelijk gebied van de provincie Utrecht (of actief zouden kunnen worden), deskundigen, de andere provinciale commissies voor de leefomgeving en de landelijke Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI).

Bronnen:

Beleidsnota's en rapporten Provincie Utrecht

- Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2025
- Provinciale Ruimtelijke Verordening
- Strategische Agenda Provincie Utrecht, 2012
- Landbouwvisie Provincie Utrecht, duurzame groei in een gevarieerd landschap, 13 september 2011
- Agenda Landbouw, 2012
- De Aantrekkelijke Regio, Visie Recreatie en Toerisme 2020, 23 april 2012.
- Uitvoeringsplan Recreatie en Toerisme 2012, 8 maart 2012
- Startnotitie Natuurbeleid 2.0, 2012
- Ontwerp Natuurbeheerplan Provincie Utrecht, 2013
- Kadernota Bodem-, water- en milieubeleid. Een koers gericht op verbinden, vernieuwen en versterken, 21 augustus 2012
- Cultuur van U, Cultuurnota Provincie Utrecht 2012-2015
- Kaderdocument Agenda Vitaal Platteland 2007-2013
- Kaderdocument Agenda Vitaal Platteland 2012-2015
- Programmabegrotingen Provincie Utrecht 2010, 2011, 2012, 2013
- Staat van Utrecht, Duurzaamheidsmeting 2010
- Statenbrief Financiële afwikkeling Bestuursovereenkomst ILG, 5 februari 2013
- Memorandum gedeputeerde Krol aan Statencommissie RGW over Ontwikkelopgave natuur, 9 oktober 2012.

Overige bronnen:

- Externe Commissie Ontwikkelopgave Natuur (2012): Provincies, natuurlijk...! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het "Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur." Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden.
- Vrijheid en verantwoordelijkheid, regeerakkoord VVD-CDA, 30-9-2010
- Bruggen slaan, regeerakkoord VVD-PVDA, 29 oktober 2012
- Vooruit met Natuurbeleid, Kamerbrief van Staatssecretaris van Economische zaken Sharon A.M. Dijkema, 8 maart 2013.

Websites:

- www.biodiversiteit.nl
- www.compendiumvoordeleefomgeving.nl, feiten en cijfers over natuur, milieu en ruimte
- www.hetInvloket.nl

Gevoerde gesprekken met medewerkers Provincie Utrecht:

Agenda Vitaal Platteland:

- Onno Raijmakers

Ruimtelijke ordening landelijk gebied:

- Ruurd Jonge Poerink
- Conny Raijmaekers

Natuur:

- Mark Hoevenaars
- Fleur Smout
- Sandra Hogenbirk
- Pauline van der Gun
- Ivo Kokje

Recreatie:

- Arno Ruis
- Jaap Bos
- Bianca van Eck
- Andrea Lion

Cultuurhistorie:

- Jelmer Prins

Landbouw:

- Carola Berkelaar
- Jaap van Till
- Madeleine Gerretsen
- Merel Toussaint

Water:

- Frank Bles
- Christa Docter
- Josee Huesmann
- Hans Mankor
- Marjolein Braam
- René van Elswijk

Bodem, water en milieu:

- Michiel Linskens

Middelen:

- Peter Jelsma
- Arjan Vermeeren
- Paula Roodink

N.B. Bovenstaande medewerkers hebben informatie gegeven die is gebruikt voor dit rapport. De PCL is zelf echter verantwoordelijk voor de verwerking van deze informatie en de conclusies die eraan worden verbonden.