

Beknopte samenvatting verdeling ontwikkelopgave en daarvoor beschikbare grond in advies commissie Jansen

1. Opdracht aan de commissie

In het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur hebben het rijk en de provincies afspraken gemaakt over de decentralisatie van het natuurbeleid. Dat leidt tot een scherpere rolverdeling tussen overheden: het rijk blijft richting Europa eindverantwoordelijk voor de internationale verplichtingen, de provincies geven als kerntaak invulling en uitvoering aan het natuurbeleid.

In het Onderhandelingsakkoord zijn afspraken gemaakt over de zogenoemde ontwikkelopgave natuur, gericht op realisatie van 17.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting van nieuwe natuurterreinen tot 2021. Deze ontwikkelopgave bestaat volgens het Onderhandelingsakkoord uit de harde juridische verplichtingen die provincies voor 1 januari 2011 zijn aangegaan en de internationale verplichtingen voor Natura 2000 (inclusief Programmatische Aanpak Stikstof, PAS), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en soortenbescherming binnen de EHS. Voor de financiering van de ontwikkelopgave worden eerder verworven gronden ingezet als dekking voor de ontwikkelopgave, via het zogenoemde 'grond-voor-grond' -principe. In de Memorie van Toelichting op het Onderhandelingsakkoord hebben de provincies al aangegeven dat met de afgesproken hectares de internationale verplichtingen niet volledig kunnen worden gerealiseerd. Mede om die reden hebben rijk en provincies in het Onderhandelingsakkoord afspraken gemaakt over een evaluatie in 2016.

Om de uitvoering van het natuurbeleid weer op te pakken dienen nu zowel de in het Onderhandelingsakkoord afgesproken ontwikkelopgave als de daarvoor beschikbare gronden als dekking te worden verdeeld over de provincies. Daartoe hebben de provincies de externe commissie 'Ontwikkelopgave Natuur' ingesteld. Deze commissie, onder leiding van de heer G. Jansen (oud-cdK van de provincie Overijssel), is gevraagd een zwaarwegend en in principe bindend voorstel te doen voor een evenwichtige verdeling van de ontwikkelopgave natuur en de daarvoor beschikbare gronden. Op 2 oktober 2012 heeft het IPO-bestuur ingestemd met het advies van de externe commissie. Daarbij is met waardering vastgesteld dat de commissie heeft voldaan aan haar opdracht.

2. Advies en werkwijze van de commissie

In het advies doet de commissie een voorstel voor de verdeling van de ontwikkelopgave en de daarvoor beschikbare dekking over de provincies. In het advies beschrijft de commissie haar werkwijze, haar bevindingen over de verzamelde informatie en de gehanteerde afwegingen bij haar verdelingsvoorstel.

In haar advies benadrukt de commissie het belang van de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. De commissie meent dat de provincies bij uitstek de bestuurslaag zijn om met gebiedspartijen en medeoverheden te zoeken naar creatieve en efficiënte vormen van uitvoering. De commissie roept de provincies op om gezamenlijk hun verantwoordelijkheid voortvarend op te pakken.

De commissie heeft haar advies gebaseerd op de informatie die de provincies hebben aangeleverd over de eigen ontwikkelopgave en de daarover met de provincies gevoerde gesprekken. Daarnaast heeft de commissie gesprekken gevoerd met maatschappelijke organisaties en met het Planbureau

voor de Leefomgeving (PBL). Op basis van de verzamelde informatie heeft de commissie in een iteratief proces diverse scenario's doorgerekend. De commissie heeft in dit proces geconstateerd dat er grote verschillen bestaan tussen de provincies en dat zij daarom de ontwikkelopgave in hun provincie ook verschillend benaderen.

3. Verdeling van ontwikkelopgave en dekking

De commissie is bij de verdeling van de ontwikkelopgave uitgegaan van de afspraken in het Onderhandelingsakkoord. De door de provincies ter beschikking gestelde ontwikkelopgaven zijn voor zowel verwerving (34.900 ha) als inrichting (80.384 ha) aanzienlijk hoger dan de in het Onderhandelingsakkoord opgenomen ontwikkelopgave (17.000 respectievelijk 40.000 ha). De commissie heeft om die reden een aantal afwegingen moeten maken bij de verdeling van de ontwikkelopgave. Ook heeft de commissie geconstateerd 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. Bij de verdeling van de dekking is de commissie vervolgens uitgegaan van de dekking die maximaal beschikbaar is in het Onderhandelingsakkoord, en niet van de dekking die voor de gehele opgave noodzakelijk zou zijn. Het voorstel van de commissie is opgenomen in figuur 1.

Figuur 1 Verdeling Ontwikkelopgave Natuur en dekking over de provincies (ha)

	Ontwikkelopgave (ha)		Dekking (ha)					Reste- rend BBL-oud	BBL-oud binnen begren- zing en oude doelen
	Verwerving	Inrichting	Nieuwe natuur niet ingericht	Bestaande natuur	BBL- nieuw	BBL-oud t.b.v. eigen opgave	Tekort		
Groningen	966	3.546	1139	426	54	730	0	22	544
Fryslân	1.036	2.551	1432	457	43	86	0	625	632
Drenthe	2.026	7.045	2255	894	252	986	-513	0	598
Overijssel	2.876	5.273	1493	1269	1.020	1.313	-63	0	578
Gelderland	1.555	5.392	1219	686	583	1.065	0	487	403
Utrecht	702	1.413	691	309	376	0	0	755	90
Noord- Holland	994	1.809	861	439	429	23	0	607	676
Flevoland	23	673	304	10	117	0	0	0	0
Zuid- Holland	1.927	3.917	890	850	620	1.478	0	642	1.290
Zeeland	471	597	378	208	92	51	0	657	371
Noord- Brabant	3.119	5.648	1701	1376	1.194	1.080	0	17	786
Limburg	1.305	2.136	635	576	1.122	0	0	755	444
Totaal	17.000	40.000	13.000	7.500	5.902¹	6.812²	576	4.567³	6.412

¹ Het betreft hier de hectares buiten de begrenzing.

² Het betreft hier de hectares buiten de begrenzing en buiten de oude doelen. Het betreft een onverdeelde oppervlakte, waarbij 7388 ha voor de provincies is en 3991 ha is voor het rijk Deze hectares maken onderdeel uit van een rekenkundig verdeelde oppervlakte van 7388 ha voor de provincies.

³ Het betreft hier de hectares die gelegen zijn buiten de begrenzing en buiten de oude doelen. Deze hectares maken onderdeel uit van een rekenkundig verdeelde oppervlakte, waarvan 576 ha voor de provincies is en 3.991 ha is voor het ministerie van EL&I.

Bij de verdeling van de ontwikkelopgave is de commissie ervan uitgegaan dat de harde juridische verplichtingen volledig onderdeel uitmaken van de ontwikkelopgave. De commissie heeft de verplichtingen die provincies hebben gerapporteerd aan het rijk in PEIL⁴ 1/1/2011 als uitgangspunt gehanteerd voor de harde juridische verplichtingen. Harde juridische verplichtingen die ten onrechte niet zijn opgenomen in PEIL 1/1/2011, zijn alsnog meegerekend (Plannen van Toedeling van lopende landinrichtingsprojecten, harde afdwingbare juridische verplichtingen binnen de herijkte EHS, technische correcties).

Het resterende deel van de ontwikkelopgave (12.414 ha verwerving en 13.643 ha inrichting) is beschikbaar voor de internationale verplichtingen (voor zover gelegen buiten de harde juridische verplichtingen). De commissie heeft geen onderscheid gemaakt bij de verdeling van de ontwikkelopgave tussen PAS, KRW en Natura 2000 overig, omdat dit onderscheid vanuit de opgaven van de provincies niet eenduidig te maken is. Soortenbescherming lift binnen de herijkte EHS mee met andere doelen en is door de commissie bij de verdeling buiten beschouwing gelaten.

Voor de dekking van de Ontwikkelopgave verwerving en inrichting zijn vanuit het Onderhandelingsakkoord de volgende grondcategorieën beschikbaar (via het grond-voor-grond-principe):

1. Maximaal 13.000 door de provincies met ILG-middelen verworven maar nog niet ingerichte hectares nieuwe natuur;
2. 6.000-9.000 ha bestaande natuur binnen de herijkte EHS (voor een belangrijk deel in bezit van terrein behorende organisaties, TBO's);
3. 4.900 ha BBL-nieuw⁵; en
4. 14.000 ha BBL-oud⁶ (waarvan 6.000 ha vóór 2016 en 8.000 ha daarna).

Bij de verdeling van deze dekking is de commissie zoveel als mogelijk uitgegaan van de afspraken in het Onderhandelingsakkoord en van de nadere afspraken die de provincies onderling hebben gemaakt (zie bijlage 7 in het rapport). Deze keuzes hebben geleid tot de verdeling die is opgenomen in figuur 1. Bij deze verdeling zijn twee belangrijke aandachtspunten te plaatsen:

Vanuit de grondcategorieën bestaande natuur en niet-ingerichte gronden buiten de herijkte EHS verwachten provincies volgens hun opgave dat weinig gronden beschikbaar zullen komen. Het gaat voornamelijk om gronden die al in eigendom zijn van natuurorganisaties, die zeer terughoudend zijn bij de verkoop van hun gronden. De commissie is bij de doorrekening van de dekking uitgegaan van een taakstellende verdeling van deze dekkingscategorieën over de provincies. De commissie verwacht dat als provincies niet of onvoldoende grond uit deze categorieën beschikbaar kunnen stellen, zij daar in de lijn van het Onderhandelingsakkoord een vergelijkbare financiële bijdrage voor in de plaats stellen. Ook geeft de commissie aan dat bij de evaluatie in 2016 moet worden bezien in hoeverre dit, op het Onderhandelingsakkoord gebaseerde, uitgangspunt aanpassing behoeft, omdat ook de commissie de gemaakte bestuurlijke afspraak ziet als een inspanningsverplichting en niet als een resultaatsverplichting.

⁴ Prestaties en Effecten Investeringsbudget Landelijk gebied t.b.v. voortgangsrapportage ILG-bestuursovereenkomsten

⁵ Ofwel ILG-nieuw: gronden gefinancierd vanuit het ILG die vanaf 1/1/2007 door BBL in opdracht van de provincies zijn verworven.

⁶ Ofwel ILG-oud: gronden die met rijksmiddelen van voor 1/1/2007 door BBL in opdracht van het rijk zijn verworven en die in de ILG-bestuursovereenkomsten 2007-2013 aan de provincies beschikbaar zijn gesteld.

Daarnaast gaat de commissie uit van de ongedeelde inzet van in totaal 14.000 ha BBL-oud. De commissie wijkt daarbij af van de in het Onderhandelingsakkoord opgenomen splitsing in 6.000 ha vóór 2016 en 8.000 ha daarna (als bij de evaluatie in 2016 blijkt dat deze nodig zijn). De commissie heeft geconstateerd dat de 8.000 ha al vanaf heden nodig is voor de financiering van de internationale verplichtingen, omdat ca. 6.800 ha geheel gelegen is binnen de herijkte EHS en de in het Onderhandelingsakkoord benoemde 1.200 ha grond binnen de begrenzing 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 internationale verplichtingen. Daardoor komt de uitvoering en realisatie van het doelbereik in de knel, bijvoorbeeld bij de vaststelling van het uitvoeringsprogramma PAS en de vaststelling van beheerplannen voor Natura2000, omdat er dan onvoldoende zekerheid van financiële dekking is.

4. Consequenties voor provincies

Op basis van het advies van de commissie kunnen de provincies de uitvoering 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 uit de verschillende dekkingscategorieën in kan zetten.

Tegelijkertijd maakt het rapport duidelijk dat er vooralsnog onvoldoende middelen beschikbaar zijn om de gehele opgave te kunnen dekken die door de provincies van belang worden geacht voor de realisatie van de internationale verplichtingen. De provincies hebben aangegeven dat de opgave voor verwerving 34.000 ha zou bedragen. In het Onderhandelingsakkoord is met het rijk echter een ontwikkelopgave van 17.000 ha afgesproken, waarvan met de afgesproken dekking ruim 14.000 ha gerealiseerd kan worden. Voor de door de provincies opgegeven opgave van ruim 80.000 ha inrichting is een ontwikkelopgave en dekking van 40.000 ha beschikbaar. Provincies zullen daarom voor zichzelf moeten bepalen op welke wijze zij prioriteiten stellen bij de realisatie van deze ontwikkelopgave. De commissie raadt de provincies in dat perspectief ook aan om te onderzoeken of de EHS met een slimme herijking efficiënter en goedkoper uitgevoerd kan worden.

Bij de evaluatie in 2016 zal worden gezien in hoeverre de provincie de vier grondcategorieën hebben ingezet bij de realisatie van de ontwikkelopgave. Het rijk acht een evenwichtige inzet van alle categorieën van belang. Daarvoor zullen de provincies in de komende periode, in overleg met de natuurorganisaties, moeten onderzoeken op welke wijze zij een bijdrage over alle voor hen beschikbare grondcategorieën kunnen leveren.