

Review Stroomlijn

Meerkosten regulier beheer terreinen

Natuurbeschermingsorganisaties in het kader van Stroomlijn

J.J. de Jong

R.A.M. Schrijver

Alterra / Wageningen UR

maart 2010

Toelichting

Begin 2010 werd ons gevraagd om het rapport "Stroomlijn" (van Soest, 2008) door te nemen en te reviewen. In het volgende geven we steeds kort een onderdeel van de studie weer, met daarop volgend een reactie van ons (met uitzondering van de inleiding). De review wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor verdere toepassing van de methode in het gereviewde rapport.

Deze review is uitgevoerd in het kader van een helpdeskvraag van Dhr R. Peeters (ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit) die is ingediend bij de Helpdesk Natuur, Landschap en Platteland dat wordt gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit.

De inleiding

De aanleiding en onderzoeksvragen worden als volgt omschreven.

"Het project Stroomlijn van Rijkswaterstaat is er allereerst op gericht om de vegetatie in de uiterwaarden van de grote rivieren zodanig op orde te brengen dat de terreinbeheerders (NBO's en particulieren) in aanmerking komen voor een Wbr-vergunning. Deze vergunningen borgen een langjarig beheer dat voldoet aan de eisen die uit rivierkundig oogpunt worden gesteld. De beheerplannen vormen de basis voor de Wbr-vergunningen.

Nadat een vergunbare situatie is bereikt, dienen de terreinen langjarig zodanig beheerd te worden dat de begroeiing geen extra risico voor overstroming inhoudt. Dit is de periode van het reguliere beheer waarvoor de terreinbeheerders verantwoordelijk zijn."

Aangegeven is dat tijdens een Directeuren Groen-overleg is besloten om een raming te maken van de "meerkosten van het vegetatiebeheer in het winterbed van de grote rivieren ten gevolge van de eisen die "veiligheid m.b.t. hoogwater" stelt".

De voorliggende studie handelt over een "een raming van de meerjarige extra reguliere beheerkosten in het winterbed".

De volgende onderzoeksvragen worden beschreven:

Vraag 1: Een raming op te stellen van de meerkosten voor vegetatiebeheer met het aspect veiligheid tegen hoogwater. Het gaat om het totaal aan meerkosten dat Stroomlijn voor de NBO's en particulieren betekent. Uitgangspunt daarbij is dat de toekomstige situatie wordt beschouwd op basis van de oppervlakten per natuurdoeltype (ecotoop) van de in de toekomst in beheer zijnde terreinen indien al het beleid gerealiseerd zou zijn. Het gaat hierbij om een bovengrensbepaling.

Vraag 2: Idem, maar dan begrensd door de eigendomssituatie van de NBO's nadat de inhaalslag is uitgevoerd en inzichtelijk te maken voor de terreinen van de NBO's de hoogte van de beheervergoedingen die thans worden ontvangen.

Vraag 3: Vanuit de berekeningen voor de terreinen van de NBO's (vraag 1 en 2) te extrapoleren naar de terreinen van de particulieren. Hierbij dient te worden uitgegaan van de natuurdoeltypen en oppervlakten van de terreinen van de particulieren die het meest bijdragen aan de meerkosten.

Vraag 4: Welke onzekerheidsmarges gelden voor de berekende kosten i.v.m. onvolledigheid of onduidelijkheid in de basisinformatie over de oppervlakten en natuurdoeltypen in de provinciale Natuurgebiedsplannen en de onzekerheid over de invulling van de wijze van beheer voor de verschillende natuurdoeltypen door de NBO's en de particulieren?

Vraag 1, 2 en 3 dienen te worden uitgesplitst naar kosten per riviertak i.v.m. karakteristieke verschillen in de vegetatie en daarmee in het beheer.

Samengevat is de vraagstelling:

- Wat zijn de meerkosten van Stroomlijn voor de NBO's en de particulieren voor het reguliere beheer van het toekomstige areaal in 2018 (na realisatie EHS) in de situatie dat de inhaalslag is uitgevoerd/Wbr-vergund is?
- Wat zijn de meerkosten met en zonder Stroomlijn voor de NBO's en de particulieren bij het reguliere beheer van het huidige areaal (2007) nadat de inhaalslag is uitgevoerd/Wbr vergund is?
- Wat zijn de kosten per riviertak i.v.m. karakteristieke verschillen in de vegetatie en daarmee in het beheer?
- Welke onzekerheidsmarges gelden voor de berekende kosten en waarom?

Uitgangspunt voor de berekening

Het volgende uitgangspunt wordt gehanteerd:

"Voor het bepalen van de beheerlast m.b.t. het reguliere beheer is er verondersteld dat voor de realisering van de in de natuurgebiedsplannen genoemde natuurdoelen, reeds inrichtingswerkzaamheden zijn verricht zodat e.e.a. MHW [Maatgevende Hoogwaterstand] neutraal is en dus vergund kan worden.

De meerkosten bij regulier beheer doen zich dus voor nadat het terrein is ingericht en de MHW met de referentie overeenkomt. Aanvullend regulier beheer blijft nodig om binnen de maximaal toegestane ruwheid te blijven."

Review opmerkingen

We onderscheiden drie scenario's:

0 - het basisscenario. De ecotopen blijven zoals ze nu zijn en daarbij wordt het huidige beheer gecontinueerd, met de daarbij behorende kosten.

W - het Wbr-scenario. Bij dit scenario zijn de inrichtingsmaatregelen uitgevoerd waardoor andere ecotopen ontstaan, en wordt vervolgens een beheer uitgevoerd zoals dat normaalgesproken bij die ecotopen wordt uitgevoerd.

X - het scenario zoals W, maar nu met extra maatregelen om MHW neutraal te blijven.

In de voorliggende studie zijn de meerkosten van scenario X ten opzichte van W berekend, naar bovengenoemd uitgangspunt.

Het is de vraag of het terecht is dat de kosten van scenario X worden vergeleken met scenario W. Voor terreinbeheerders die vergoed worden (door het ministerie van LNV / de Provincies) voor het beheren van (standaard) typen natuur en die nu met extra kosten te maken krijgen lijkt de methode correct. Het verschil in kosten tussen scenario 0 en W wordt dan vergoed door het ministerie van LNV / de Provincies. Echter, in het geval dat bij het vergoeden voor beheer een budgetplafond bereikt wordt kan het vergoeden van duurder beheer in de uiterwaarden ten koste gaan van vergoedingen elders in de terreinen van de terreinbeheerders. Immers, alle vergoedingen die terecht komen bij de duurdere natuurtypen in de uiterwaarden kunnen niet meer elders terecht komen.

Is er geen spraken van een budgetplafond, dan hebben het ministerie van LNV / de Provincies te maken met hogere kosten, terwijl het natuurresultaat (de nieuwe ecotopen, gekozen op basis van ruwheid m.b.t. waterafvoer) mogelijk minder is dan het oorspronkelijke of autonoom gekozen natuurresultaat (gekozen/te kiezen o.b.v. optimaal natuurresultaat).

Het is overigens de vraag of de arealen van een aanvankelijk toegewezen ecotoop, die aanvullend beheerd worden, nog steeds tot datzelfde ecotoop gerekend kunnen worden. In Bijlage 7 is aangegeven per vegetatietype welk extra beheer nodig is. Aangegeven is dat van verschillende kruidachtige vegetaties een deel (20% of 25%) gemaaid en afgevoerd wordt. Als dit steeds een ander deel is, zullen de ruige vegetaties in stand blijven, maar als steeds hetzelfde deel wordt behandeld, ontstaan mogelijk andere ecotopen (m.n. op de drogere terreindelen).

Onderbouwing huidige en extra maatregelen en kosten SBB

Staatsbosbeheer heeft aangegeven welke vergoedingen Staatsbosbeheer en andere terreinbeheerders (die onder Programma Beheer vallen) van de overheid krijgen op basis van het voorkomen van verschillende vegetatietypen. Daarnaast is aangegeven welke kosten Staatsbosbeheer in het rivierengebied maakt buiten de vergoede bedragen om.

Daarnaast is aangegeven welke kosten extra gemaakt dienen te worden om MHW neutraal te blijven. Daarvoor is aangegeven dat enkele kruidachtige vegetaties jaarlijks voor een deel gemaaid en afgevoerd dienen te worden en dat bepaalde struwelen voor een deel geklepeld dienen te worden.

In Bijlage 7 is aangegeven dat er onvoldoende harde gegevens (situatie 1997; beheerplannen voor de veiligheid) zijn, en dat er daarom een raming is gemaakt van de te bewerken percentages en beheersmethoden en kosten per hectare per keer.

Review opmerkingen

Maatregelen en bewerkingpercentages

Landbouwgrond gaat doorgaans kort de winter in. Op plekken waar daarvoor in de plaats natuur komt dat ruiger de winter in gaat kan om e.e.a. MHW-neutraal te laten verlopen de vegetatie voor de winter gemaaid worden, maar ook kan er in het reliëf ingegrepen worden (eventueel op andere plekken), bijvoorbeeld door de bodem af te graven of nevengeulen te graven. Uit de rapportage wordt niet duidelijk in hoeverre met dit laatste rekening gehouden is.

Voor natte vegetaties worden voor een relatief groot deel extra maaibeheer voorgesteld (20%). Het is de vraag of de ruwheid ter compensatie niet beter in de drogere delen verminderd kan worden, aangezien maaien daar aanzienlijk goedkoper is.

Het is in het algemeen niet goed duidelijk op basis waarvan de percentages zijn bepaald.

De bewerkingpercentages zijn een key-factor voor het komen tot de kosten. De keuze voor 25% bewerken i.p.v. 30% heeft een effect van -17% op de totale kosten voor de bewerking. Het is niet duidelijk hoe de percentages zijn bepaald. De bewerkingpercentages zijn niet opgenomen bij de analyse van onnauwkeurigheden en onzekerheden, terwijl het onzekere getallen zijn die grote invloed hebben op de uitkomsten.

De kosten per bewerking lijken realistisch voor de aangegeven werkmethode. De kosten per bewerking zijn voor een groot deel afhankelijk van de gekozen werkmethode (welk soort machine m.n.). Voor de nattere vegetatietypen is gekozen voor maaien en afvoeren met machines op rupsbanden, wat vrij kostbaar is. Voor echt natte terreinen is gebruik van machines op rupsbanden aan te bevelen, maar of dat voor alle gevallen zo is, is niet goed bekend.

Het is niet duidelijk of het extra maaien steeds op een zelfde locatie zal plaatsvinden. Als dit niet het geval is, bestaat de kans dat houtige vegetatie opslaat, waardoor maaien met het voorgestelde materieel moeilijk is of vooraf gegaan moet worden van het verwijderen van de opslag.

Er wordt voor de kruidachtige vegetaties aangegeven dat in alle gevallen waar wordt gemaaid ook wordt afgevoerd. Op bepaalde delen, namelijk die van zichzelf al ruig zijn, volstaat wellicht alleen maaien (b.v. klepelen en laten liggen, zoals dat veel langs wegen gebeurt).

Vertaling ecotopen / vegetatietypen

Er is een vertaling gemaakt van natuurdoeltypen naar ecotopen zoals die door Rijkswaterstaat worden gebruikt. Om inzicht te krijgen in de huidige en toekomstige begroeiingen.

Review opmerkingen

De vertaaltabel in bijlage 6 is een vertaling van de beheerpakketten van Programma beheer naar ecotopen en niet van Natuurdoeltypen naar ecotopen. Staatsbosbeheer valt niet onder programma Beheer en ook de natuurdoeltypenkaart is niet op basis van de pakketten van Programma Beheer gemaakt. Het is niet duidelijk hoe die vertalingen wel zijn gemaakt.

De ecotopen zijn in de berekening samengevoegd tot ecotopengroepen. Zo is de ecotopengroep "Droge ruigte, Natuurlijk grasland, verruigd grasland" onderscheiden. Voor deze hele groep is het door percentage extra beheer van 25% berekend dat Staatsbosbeheer voor de ruige vegetaties heeft opgegeven. De ecotopengroep bestaat volgens de vertaaltabel echter voor een deel (544 van 759 ha) van totaal) uit halfnatuurlijk grasland, nat/droog soortenrijk en soortenrijk weidevogelgrasland. Deze vegetaties kunnen op basis van het voorgeschreven beheer kort de winter in (daarvoor is er een relatief hoge beheervergoeding van € 506 per ha per jr) en vallen waarschijnlijk niet onder de vegetatietypen die Staatsbosbeheer heeft aangemerkt voor extra beheer.

Aggregatie en conclusies

In hoofdstuk 6, 7 en 8 worden de totaalresultaten en conclusies weergegeven, die voortvloeien uit de vragen in hoofdstuk 2 en de uitgangspunten in hoofdstuk 3.

Review opmerkingen

In hoofdstuk 3 wordt aangegeven dat bij het vaststellen van het landelijke beeld van de meerkosten in twee stappen zal worden gewerkt. Stap 1 bestaat uit een oefenberekening voor 3 (representatieve) gebieden, in stap 2 volgt een berekening voor het gehele onderzoeksgebied in het kader van Stroomlijn.

Uit het vervolg wordt op een gegeven moment duidelijk dat stap 2 in deze studie niet gezet wordt. Wel wordt de aanbeveling gedaan de 'hier ontwikkelde methodiek van berekenen over te nemen en toe te passen op het gehele stroomgebied in het kader van Stroomlijn (stap 2)'. De methodiek (de te volgen methoden) is echter niet concreet uiteengezet. Op welke wijze de resultaten van deze (of andere) proefgebieden zouden moeten worden opgehoogd is niet aangegeven. De methode die voor stap 2 wel wordt genoemd is: het bekend worden van eventuele andere uitgangspunten voor de berekeningen en van mogelijk ontbrekende informatie.

De resultaten die in hoofdstuk 7 zijn gepresenteerd betreffen alleen de drie proefgebieden. Het is niet duidelijk in hoeverre die gebieden representatief zijn. In hoofdstuk 4 wordt de keuze van de proefgebieden verantwoord. De argumenten bij de keuze voor deze gebieden wijzen in een richting van een keuze op grond van specifieke omstandigheden die zich in deze proefgebieden voordoen. Hierdoor zijn deze gebieden juist niet representatief voor het hele stroomgebied en dat is strijdig met het gestelde onder stap 1 (zie hierboven).

We stellen wel vast dat vragen 1, 2 en 3 niet beantwoord worden.

Gezien de opmerkingen hierboven hebben we twijfels of de eerste drie conclusies getrokken kunnen worden. Aanpassing van de te bewerken percentages en maatregelen zal tot andere conclusies leiden.

De vierde conclusie kunnen we volgen. In bijlage 7 is aangegeven dat de toename van de weerstand van bosachtige vegetaties elders in het gebied worden gecompenseerd.

De laatste conclusie zien we in het rapport niet onderbouwd. We kunnen ons voorstellen dat veranderingen in het beleid ook op een voor de meerkosten neutrale wijze uitgevoerd kunnen worden.

Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande opmerkingen hebben we de volgende aanbevelingen:

- bereken de meerkosten ten opzichte van een situatie zoals die zich autonoom (zonder Stroomlijn) zou hebben voorgedaan (eventueel naast de situatie na inrichtingsmaatregelen). Voor nieuwe natuur is dat misschien lastig omdat er bij de planvorming rekening gehouden kan zijn met Stroomlijn, maar voor de bestaande natuur is het waarschijnlijk wel mogelijk.

- onderbouw waarom voor bepaalde vegetatietypen extra maatregelen nodig zijn. Geef bijvoorbeeld voor een aantal doorsneden van wintergebieden aan welke compenserende inrichtingsmaatregelen uitgevoerd worden, en wat er voor de dan aanwezige vegetaties gedaan kan worden om de weerstand te verminderen. Kijk daarbij ook bij welke vegetatietypen het meest kostenefficiënt kan worden ingegrepen.
- betrek de voorgestelde maatregelen per vegetatie in de gevoeligheidsanalyse
- maak de vertaling en doorwerking van de verschillende indelingen voor natuur zichtbaar.
- geef aan wat de ecologische effecten zijn voor de verschillende extra maatregelen en waarom dan voor de ene ten opzichte van de ander wordt gekozen. Wat is bijvoorbeeld het effect van klepelen i.p.v. maaien en afvoeren, of het graven van extra laagtes in het terrein in plaats van extra maaien?

Bron

Soest, J. van, 2008. Stroomlijn. Samen werken aan een veilig, natuurlijk en uitvoerbaar rivierbeheer. Meerkosten regulier beheer terreinen Natuurbeschermingsorganisaties in het kader van Stroomlijn. Zwolle, Diens Landelijk Gebied, 30 p.