



Geen natuur meer op landbouwgrond.

foto's Hans van den Bos, Bosbeeld.nl



Provinciale budgetten bepalen

Het regeerakkoord van het Kabinet Rutte was zeer duidelijk: de EHS zou in 2018 herijkt gerealiseerd worden, met een maximale inzet op beheer en minimale inzet op verwerving. Dit beleid is vervolgens financieel uitgewerkt in de rijksbegroting en in het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur tussen rijk en provincie (het 'Natuurakkoord'). Door dit geschuif met taken van Rijk naar provincies is er begrotingstechnisch een complexe situatie ontstaan en het is de vraag welke budgetten voor het terreinbeheer beschikbaar zijn. Terreinbeheerders hebben aangegeven dat zij zich op dit punt grote zorgen maken. Reden om de bezuinigingen op terreinbeheer op een rij te zetten.

— Raymond Schrijver, Aris Gaaff en Irene Bouwma (Wageningen UR)

> DOOR HET VERVALLEN VAN de aankoop en inrichting van nieuwe natuurgebieden en robuuste verbindingen wordt een bezuiniging van ruim € 400 miljoen op verwerving en inrichting van de EHS over de periode 2012-2015 bereikt. Na enkele afrondende aankopen, die grotendeels gefinancierd moeten worden uit verkoop van (ruil) gronden, vervallen daarmee verwerving en inrichting van natuurgebieden met Rijksmiddelen. Daarnaast vervallen bij het Rijk een aantal andere aan natuurbeheer verwante taken, vooral op het vlak van recreatie en landschap. Het natuurbeleid wordt gedecentraliseerd en tot één van de kerntaken van provincies gemaakt. De provincies krijgen, op een aantal verplichtingen na, de ruimte voor het al dan niet oppakken van de vervallen Rijkstaken.

Financiële analyse

Wij hebben uit de begroting van EL&I voor natuur de budgetten voor terreinbeheer gelicht. Tabel 1 geeft een overzicht van de gerealiseerde bestedingen door Rijk en provincies over 2010, van het beschikbare budget voor de jaren 2011 t/m 2013 op basis van het Natuurakkoord tussen Rijk en provincies en een doorkijkje naar het budget na 2014.



“Maximale inzet op beheer, minimaal op verwerving”.

Wat verstaan we onder terreinbeheer?

Wat precies onder natuur of natuurbeheer valt – en daarbinnen onder terreinbeheer – is voor discussie vatbaar. In dit artikel vallen onder terreinbeheer de maatregelen die volgens de Rijksbegroting nodig zijn om de gewenste (natuur)kwaliteit te realiseren. Wij hebben ons gebaseerd op wat tot 2012 in de Begroting en Jaarverslagen van het Ministerie van EL&I onder het artikel ‘natuur’ vermeld staat (artikel 23). In het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) zijn méér beleidsonderdelen opgenomen, vooral uit artikel 24 (landschap en recreatie); deze onderdelen hebben we buiten beschouwing gelaten. Onder terreinbeheer hebben we begrotingsartikelen 23.13 (m.u.v. behoud en herstel historische buitenplaatsen), delen van 23.14 (beheer buiten EHS) en 23.12 (milieukwaliteit EHS/VHR) vervat. De milieukwaliteit EHS/VHR hebben we dus meegenomen, hoewel het eigenlijk een inrichtingsmaatregel betrof. De regeling EGM die tot 2007 in begrotingsartikel 23.13 was opgenomen en waarvan het restant daarna is overgeheveld naar het beleidsveld van Kennis, is niet meegenomen. Uitgaven m.b.t. het faunafonds (onderdeel van 23.14) hebben we niet in het terreinbeheer meegenomen. Vanaf 2012 zijn deze begrotingsposten niet meer onderscheiden en hebben we ons voornamelijk gebaseerd op de toelichting bij het onderhandelingsakkoord. De verdeling van deze budgetten over terreinen binnen en buiten de EHS en de oppervlakte natuur in de EHS is gebaseerd op de voortgangsrapportage ‘groot project EHS’ over 2010 en informatie uit de brief van de Staatssecretaris van 13 december, nr 248722. Bij gebruik van informatie uit andere bronnen kan dit tot verschillen met het hier gepresenteerde beeld leiden.

de toekomst van terreinbeheer

De totale programma-uitgaven van het Rijk voor natuur waar wij van uitgaan, bedroegen in 2010 volgens de Slotwet over de begroting € 443 miljoen. Maar binnen dit bedrag zijn nog posten opgenomen die niet rechtstreeks betrekking hebben op terreinbeheer. Na afsplitsing van deze posten voor verwerving, inrichting en een aantal niet specifiek aan terreinen gekoppelde beheerlasten zoals het behoud en herstel van historische buitenplaatsen, de bijdrage aan Nationale Parken, soortenbescherming en de gegevensautoriteit Natuur, resteert voor het terreinbeheer € 238 miljoen voor rekening van het Rijk (€ 14 per inwoner per jaar). Dit zijn dus voor de uitgaven die rechtstreeks samenhangen met het terreinbeheer, inclusief dat van Staatsbosbeheer (SBB).

Aan beheer binnen de EHS werd in 2010 € 186 miljoen besteed voor circa 430.000 ha natuur. De precieze oppervlakte behorende bij het budget voor het beheer buiten de EHS hebben we niet kunnen vaststellen. Van de totale oppervlakte EHS van 570.700 ha werd in 2010 ruim 140.000 ha beheerd door partijen die niet gefinancierd worden door EL&I, waaronder defensie en waterleidingbedrijven. De uitgaven van Defensie drukken uiteraard wel op de Rijksbegroting, maar zijn hier verder wegens de

beperkte omvang buiten beschouwing gelaten. De Rijksbijdrage (van EL&I) voor beheer binnen de EHS in 2010 komt daarmee gemiddeld per hectare uit op € 430.

De provinciale bijdragen aan het terreinbeheer over 2010 in tabel 1 zijn geraamd op basis van de gerealiseerde bijdragen van de provincies aan het terreinnatuurbeheer in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) die in de Mid Term Review (MTR) zijn gerapporteerd¹. Het percentage dat toen is gerealiseerd (7%) is daarbij aangehouden.

Uit tabel 1 kan worden opgemaakt dat op het budget voor terreinbeheer over de jaren 2011 t/m 2013 door Rijk en provincies samen 4% bezuinigd wordt. De geringe teruggang in budget komt vooral doordat vrijvallende ILG-middelen worden ingezet voor het beheer. Na 2014 is de bezuiniging veel groter (circa 25%). De bezuiniging op de Rijksbijdrage ligt hoger en bedraagt dan bijna 50%. De Rijksbezuinigingen op het hele natuurbeleid zijn dan, mede door het geheel komen te vervallen van een aantal taken zoals natuurverwerving en Recreatie om de Stad (RodS), nog groter: 72% volgens de

rijksbegroting van EL&I over 2011. Volgens de beoordeling van het Natuurakkoord door het PBL zullen de voorgestelde bezuinigingen op natuur leiden tot aanzienlijke verslechtering van de kwaliteit.

Door toepassing van de zogenoemde efficiencykorting van 11%, die het Rijk toepast bij overhevelen van taken aan de provincie, is het gemiddeld uit te keren hectarebedrag voor beheer binnen de EHS al gedaald naar € 380. Na afronding van de EHS in 2021 zijn er ten opzichte van nu circa 30.000 ha meer te beheren. Uitgaande van dit laatste hectarebedrag bedraagt het totale benodigde budget voor het beheer van de EHS dan bijna € 175 miljoen.

Decentralisatie van Rijk naar provincies

Hoewel de zorg voor de uitvoering onder het ILG feitelijk al gedelegeerd was naar de provincies, kwamen de middelen nog hoofdzakelijk van het Rijk. Ten opzichte van de Rijksbijdrage was de provinciale inzet ruim 7,8%. Onderdeel van de ILG-afspraken was het beheer van natuur in de EHS, waarvoor ongeveer 40% van de ILG-natuurmiddelen was bestemd. In de nieuwe situatie vastgelegd in het Natuurakkoord is de provincie als eerste verantwoordelijk voor het terreinbeheer. Het Rijk stort hiertoe een

¹ ILG in uitvoering; Midterm review Investeringsbudget Landelijk Gebied, 6 juli 2010, IPO & LNV

Tabel 1**Budgetten voor terreinbeheer**

Toelichting cijfers in de kolommen:

- (a) Afwikkeling ILG in het kader van Natuurakkoord
- (b) niet uit te splitsen, begrepen in totaal (inclusief bijdrage 100 mln in Provinciefonds)
- (c) nog niet uit te splitsen, afhankelijk van keuzen die provincies maken
- (d) Na correctie van Faunafonds

Taak	Budget vóór bezuinigingen en Natuurakkoord in mln €		Budget na bezuinigingen en Natuurakkoord (gemiddeld budget in mln €/ jaar)			
	2010 realisatie		2011 t/m 2013		Ná 2014	
	Rijk	Provincies via ILG	Rijk	Provincies (a)	Rijk	Provincies
Natuurbeheer door TBO's & particulieren binnen EHS	98	7	97	12	(b)	(c)
Agrarisch beheer binnen EHS	31	2	31	4	(b)	(c)
Agrarisch beheer buiten EHS	10	0	7	0	[via GLB]	0
Beheer door SBB in EHS (d)	57	0	48	5	(b)	(c)
Beheer door SBB buiten EHS	12	0	11	0	0	0
Budget voor milieugerichte maatregelen (excl. PAS en EGM)	30	?	29	?	6	(c)
Totaal (door afronding niet altijd exact de som van bovenstaande posten)	238	10	223	20	121	64
	248		243		185	

Toelichting op de Tabel**Budget voor bezuinigingen**

De totale programma uitgaven van het Rijk voor natuur waar wij van uitgaan bedroegen in 2010 volgens de Slotwet over de begroting € 443 miljoen. Na afsplitsing van een aantal niet-terreingereleerde kosten resteert voor het terreinbeheer € 238 miljoen voor rekening van het Rijk (€ 14 per inwoner per jaar)

Budget periode 2011-2013

Het beschikbare budget voor terreinbeheer voor de jaren 2011 t/m 2013 in tabel 1 is berekend op basis van de afspraken die het Rijk en de provincies daarover in het kader van het Natuurakkoord hebben gemaakt. In de toelichting van het IPO op dit Natuurakkoord is aangegeven dat van het restant ILG budget een bedrag van € 427 miljoen voor de jaren 2011 t/m/ 2013 kan worden aangewend voor het beheer van de EHS. Uitgaande van dit bedrag en een raming van de groei van de oppervlakte (met in totaal 7000 ha) bij de verschillende beheerorganisaties zijn de uitgaven hierover naar rato verdeeld. Daarnaast is in het Natuurakkoord voor de jaren 2012 en 2013 een bedrag van € 147 miljoen opgenomen voor Staatsbosbeheer en het Faunafonds. Na afsplitsing van de benodigde bedragen voor het Faunafonds (€ 19 miljoen op jaarbasis) resteert voor SBB € 109 miljoen voor 2012 en 2013. Op de Rijksbegroting voor 2011 is voor SBB daarnaast een bedrag opgenomen van circa € 52 miljoen voor beheer binnen de EHS en gemiddeld over de jaren 2011 t/m 2013 een bedrag van € 11 miljoen buiten de EHS². De provinciale bijdragen over 2011 t/m 2013 zijn eveneens van het Natuurakkoord afgeleid. Er is afgesproken dat de provincies € 128 miljoen dekken van het berekende tekort voor de restant ILG-opgaven. Hierin zijn ook restantopgaven voor RodS (Recreatie om de Stad) en andere doelen opgenomen. Als we hier weer uitsluitend kijken naar terreinbeheer, dan gaat het om ongeveer € 20 miljoen op jaarbasis, die we in de vierde kolom van tabel 1 naar evenredigheid verdeeld hebben over de betreffende categorieën.

Het budget na 2014 is gebaseerd op de afspraken in het akkoord. In tabel 1 zijn naast de uitgaven voor het reguliere terreinbeheer ook de uitgaven opgenomen voor milieugerichte maatregelen waarmee de kwaliteit van de EHS moet worden verbeterd (TOP verdroging). Momenteel hebben deze maatregelen echter meer het karakter van inrichting en herstel en de mogelijke bezuinigingen hierop na 2014 hangen dan ook mede af van het succes van de huidige generatie maatregelen. Daarnaast zijn deze maatregelen veelal belangrijk om te komen tot de gewenste natuurkwaliteit. In 2011 t/m 2013 loopt het budget voor deze post op de Rijksbegroting vrijwel zonder korting door. Na 2014 is hierop een aanzienlijke bezuiniging voorzien (in de orde van € 24 miljoen ofwel 80%). Het nieuwe beleid rond de programmatische aanpak van het stikstofprobleem rond Natura 2000-gebieden (PAS) zou in deze lacune kunnen voorzien, maar hiervoor zijn na 2014 nog geen middelen gereserveerd.



extra jaarlijkse bijdrage van € 100 miljoen in het Provinciefonds. Wat verder nodig is dienen provincies te betalen uit hun eigen inkomsten en uit andere uitkeringen uit het Provinciefonds.

De provincies kunnen extra 'eigen' middelen inzetten voor beheer van natuur (en landschap). In de ILG-periode hebben provincies op deze manier 'bijgeplust' naar vermogen en op grond van eigen beleidsprioriteiten. Een actueel en sluitend totaaloverzicht is niet voorhanden, maar enkele voorbeelden geven een indruk van de mate waarin provincies – naast de afgesproken bijdragen in het ILG – middelen inzetten. Zo zette de provincie Groningen in de periode 2009-2011 gemiddeld € 7,1 miljoen aan eigen middelen in voor natuur (breder dan alleen terreinbeheer), zo blijkt uit de provinciale Begroting 2011, terwijl de afgesproken inzet in het kader van ILG gemiddeld € 1,3 miljoen bedroeg. Per saldo werd dus € 5,8 miljoen meer ingezet, ruim meer dan de eigen apparaatskosten van naar schatting € 3,0 miljoen voor dit beleidsterrein. De provincie Zeeland zette in dezelfde periode 2009-2011 € 7,8 miljoen in voor natuur én landschap, waarvan € 1,5 miljoen afgesproken in het kader van ILG, waarvan op grond van het ILG ongeveer de helft voor natuur en de helft voor landschap.

² Brief Staatssecretaris van 13 december, nr 248722

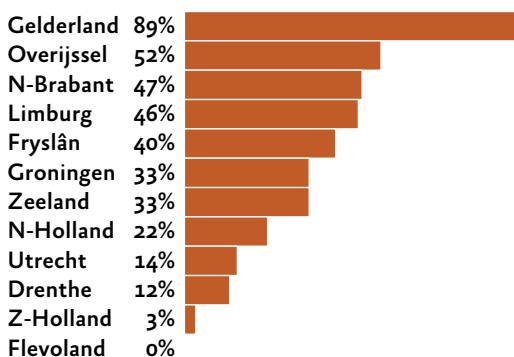


Evenementen zijn voor terreinbeheersers een mogelijkheid om geld te genereren

Hierbij moet onmiddellijk opgemerkt worden dat de mate waarin provincies beschikken over eigen middelen sterk verschilt. Zo hebben sommige provincies extra financiële armslag, met name uit dividenden of verkoop van energiebedrijven. Gelderland en Overijssel bijvoorbeeld zijn in dit opzicht beter bedeeld dan Drenthe, Zuid-Holland en Flevoland. Een indruk van deze verschillen in 'rijkdom' van de provincies krijgen we door te kijken naar de manier waarop het Rijk bij de uitkeringen uit het Provinciefonds weer enigszins corrigeert voor dit eigen vermogen. Figuur 1 geeft op deze manier een indicatie van de verschillen in vermogen van provincies.

De vraag is in hoeverre provincies financiële middelen gaan inzetten voor natuur en landschap. Daarop is geen eenduidig antwoord te geven. De voorbeelden geven aan, dat provincies inderdaad 'provinciaal' geld inzetten voor beheer van natuur en landschap. Maar wat gaan de provincies doen als de rijksbijdrage zich beperkt tot de € 100 miljoen bijdrage aan het provinciefonds? De analyse van tabel 1 geeft aan, dat er na 2014 structureel een bedrag van ruim € 120 miljoen door provincies uit eigen middelen opgebracht zal moeten worden voor terreinbeheer, waarvan € 64 miljoen genoemd

Figuur 1
'Bovenmodale' en 'benedenmodale' provincies



Bron: BZK (2011), Septembercirculaire provinciefonds 2011, 20 september 2011

in het Natuurakkoord. Een dergelijk bedrag betekent gemiddeld € 10 miljoen per provincie. Een reductie van de beheervergoeding van 84% naar 75%, de zogenoemde efficiencykorting, verandert dit beeld niet wezenlijk. De voorbeelden geven aan dat 'modale' provincies als Groningen en Zeeland de afgelopen jaren al niet aan dit bedrag toekwamen als eigen inzet voor alle natuurposten samen, terwijl het hier alleen nog om beheer gaat.

Geen getekend akkoord: onzekerheid troef

Met het afwijzen van het Natuurakkoord door een derde van de provincies is een onduidelijke situatie ontstaan. De staatssecretaris heeft aangegeven in januari 2012 met de diverse partijen verder te gaan praten. Het huidige akkoord bevat geen uitspraken over de verdeling van budgetten, taken en verplichtingen over de afzonderlijke provincies (afgezien van de problematiek Oostvaarderswold voor de provincie Flevoland). Het is aan de provincies hier in onderling overleg uit te komen.

Een punt van onduidelijkheid, ook bij provincies die wél ingestemd hebben met het Natuurakkoord, is of het grond-voor-grond principe (zie tekstkader) zal werken om de restant taakstelling voor aankoop en inrichting te realiseren. Ook is er onduidelijkheid rondom de langere termijn.

Concluderend

De Rijksbijdrage voor inrichting en verwerving van de EHS wordt met het aantreden van het kabinet Rutte in 2012 gereduceerd en stop gezet. Afrondende verwerving en inrichting moeten dan betaald worden uit verkoop van grond buiten de herijkte EHS. De Rijksbezuinigingen op het hele natuurbeleid

zijn bedragen 72%, maar budgetten voor direct terreinbeheer (inclusief de daartoe gerekende milieumaatregelen) dalen de eerste jaren (2011 tot en met 2013) slechts licht, met circa 4%. Dit komt doordat het ILG-budget wat vrijvalt door het verdwijnen van diverse Rijkstaken, voor terreinbeheer wordt ingezet. Echter vanaf 2014 resteert op het terreinbeheer, uitgaande van het Natuurakkoord, een gat van ongeveer € 63 miljoen op jaarbasis (exclusief efficiencykorting). Om de huidige beheerinspanning en daarmee dus de huidige natuurkwaliteit na 2014 op peil willen houden, dient te worden bijgesteld. Als provincies dit gat vanuit eigen middelen willen dichten, dan betekent dit voor 'modale' provincies dat de eigen inzet die ze in de ILG-periode leverden in de toekomst structureel moet toenemen. Dit staat dan nog los van de taken die het Rijk afstoot en die buiten het hier beschouwde terreinbeheer vallen.

De andere optie is dat terreinbeheerders door extra inkomsten te genereren of door besparingen het gat dat ontstaat na 2014 te dichten. Voor beheerders betekent dit een paar jaar om in te spelen op de nieuwe situatie en op zoek te gaan naar nieuwe financieringsbronnen voor terreinbeheer.

Hier zal de ene beheerder meer mogelijkheden hebben dan de andere. Voor nationaal opererende organisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer zijn de mogelijkheden om binnen Nederland hun eigen budget handig te verdelen tussen provincies die veel of weinig geld vrijmaken voor beheer groter dan voor provinciale landschappen.

De continuïteit van het terreinbeheer en daarmee de natuurkwaliteit in Nederland zal sterk bepaald worden door de vrijgemaakte provinciale middelen en de vindingrijkheid van terreinbeheerders. Gezien de omvang van de bezuinigingen, de huidige provinciale bijdragen en de mogelijkheden voor terreinbeheerders om aanvullende financiering te vinden (zie tekstkader), is het maar zeer de vraag of dit gat gedicht wordt. Op de korte termijn leidt de onzekerheid over de langeretermijnfinanciering en de discussie rond het Natuurakkoord nu al tot de situatie dat in sommige provincies de budgetten voor beheer in 2012 niet vrijgegeven worden.<

Raymond Schrijver, raymond.schrijver@wur.nl

De gegevens die ten grondslag liggen aan dit artikel zijn verzameld in het kader van de aankomende Balans van de Leefomgeving. Ook is gebruik gemaakt van een inventarisatie van het Bosschap over de bezuinigingen op natuur contactpersoon Carleen Weebers, weebers@bosschap.nl.

Opties voor beheerders: kiezen en nieuwe allianties

De economische crisis en de bezuinigingen op het terreinbeheer met 25% vanaf 2014 zullen leiden tot nieuwe strategieën voor beheerders. Welke opties zijn er voor beheerders naast nog efficiënter werken? Hier valt de denken aan:

- a. Meer opbrengst uit beheer;
- b. Meer exploitatie van gebouwen en grond ofwel groen-blauwe diensten;
- c. Meer private middelen door sponsorcontracten of deals;
- d. Bezuinigen op personeel en materieel.

Het is maar zeer de vraag of deze opties daadwerkelijk voldoende middelen genereren om het gat te dichten.

Wegens gebrek aan rijksmiddelen: grond-voor-grond principe voor afronding EHS

Het Rijk heeft de doelen voor de EHS in 2011 herijkt. In plaats van de geplande 728.500 hectare zal de EHS ongeveer 600.000 hectare groot worden. Voor de voltooiing moet nog 17.000 hectare grond worden aangekocht. Daarnaast moet 40.000 hectare nog worden omgevormd tot natuurgebied. Vanwege het ontbreken van Rijksmiddelen voor verwerving en inrichting is afgesproken dat dit door de provincies gefinancierd wordt volgens het 'grond-voor-grond'-principe. Het gaat dan om gronden die zijn gekocht met een natuuroogmerk, maar op een geïsoleerde plaats liggen, of nog als natuur moeten worden ingericht, of natuur hebben 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.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) stelt dat zowel de realisatie van de herijkte EHS als het behalen van de kwaliteitsimpuls voor natuur nodig voor de Programmatische Aanpak Stikstof (verruiming van de vergunningen voor de uitstoot van stikstof door de landbouw, industrie en het verkeer) vertraagd wordt. Drie redenen waarom het grond-voor-grond principe bij de uitvoering zal zorgen voor vertragingen: 1) snelheid van verwerving neemt af, 2) opbrengst van grond is kleiner dan verwacht en 3) medewerking van met name particuliere terreinbeheer om grond in te brengen is onzeker.

Bron: Beoordeling Natuurakkoord - Globale toetsing van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur PBL november 2011