

Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

Afspraken en uitgangspunten voor uit- voering en implementatie onderhandelingsak- koord

11 november 2011

Inleiding

Algemeen

Op 20 september 2011 zijn het rijk en de onderhandelingsdelegatie van het IPO een onderhandelingsakkoord overeengekomen over de decentralisatie natuur. In het akkoord is afgesproken dat de provincies tot 24 december 2011 de tijd hebben om goedkeuring te verkrijgen van Provinciale Staten.

Dit document bestaat uit twee delen. Deel I betreft een toelichting op het onderhandelingsakkoord ('memorie van toelichting') die onder regie van de portefeuillehouders Landelijk Gebied door het IPO is gemaakt ten behoeve van het overleg met Provinciale Staten. Hierin wordt 'artikelsgewijs' een nadere toelichting gegeven op het akkoord.

In deel II zijn afspraken en uitgangspunten opgenomen voor de uitwerking en implementatie van het onderhandelingsakkoord. Dat is nodig omdat in het onderhandelingsakkoord afspraken zijn gemaakt voor de provincies gezamenlijk, die nu moeten worden vertaald naar de afzonderlijke provincies. Over deze afspraken en uitgangspunten overleggen de gedeputeerden Landelijk Gebied nog om daarmee een stevig gezamenlijk fundament voor de uitvoering en implementatie van het onderhandelingsakkoord te leggen. Dit deel van het document wordt ter kennisname aan Provinciale Staten voorgelegd.

Met de provincie Flevoland wordt in IPO-verband nog nader bestuurlijk overleg gevoerd.

Versterking positie provincie

Het onderhandelingsakkoord leidt tot een enorme versterking van de provinciale positie en eigen verantwoordelijkheid op het terrein van natuur en landelijk gebied. Provincies worden verantwoordelijk voor de inrichting van het landelijk gebied en voor het regionale beleid voor natuur, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid. Zij stemmen dat integraal af met de uitvoering van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordenings-, water- en milieubeleid. De provincies voeren de bovenlokale regie. De rol van het rijk beperkt zich voor de natuurkwaliteit van gebieden tot het stellen van kaders op grond van internationale en Europese verplichtingen (doelen voor het natuurbeleid) en tot de strategische ruimtelijke planning.

Pijnpunten

Het onderhandelingsakkoord bevat voor de provincies ook een aantal belangrijke beleidsmatige en financiële pijnpunten. Met de vaststelling 'Fraai is het niet, maar meer zat er eenvoudig niet in' vatte IPO-voorzitter Johan Remkes het onderhandelingsresultaat samen. In het IPO-jaarcongres van 5 oktober 2011 in Haarlem ging hij dieper op de overwegingen in om uiteindelijk het onderhandelingsakkoord te tekenen. Het desbetreffende fragment uit zijn congrestitoespraak nemen wij hier integraal over.

IPO-voorzitter Johan Remkes over onderhandelingsakkoord

Terecht zitten in het bestuursakkoord een aantal stevige decentralisatie-elementen, maar de bijbehorende financiële plaatjes roepen het beeld op dat veel (bijvoorbeeld jeugd, natuur) – zonder een adequate vergoeding van de uitvoeringskosten – over de schutting wordt gegooid in de tuin van de gemeenten, de

provincies, de waterschappen en dus uiteindelijk - de burgers.

Het rijk laadt daarmee de verdenking op zich dat de decentralisatievoorstellen in de eerste plaats financieel gemotiveerd zijn en niet primair zijn ingegeven door een visie op de meest wenselijke bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheids- en taakverdeling.

Tegen die achtergrond stond de onderhandelingsdelegatie landelijk gebied/natuur in de nacht van maandag 19 september en 20 september dus ook voor een duivels dilemma toen er een nieuw voorstel op tafel lag. Een eerder voorstel met als belangrijke ingrediënten: - boven de 100 miljoen euro was extra beheergeld van rijks zijde absoluut onmogelijk, de Europese risico's werden eenzijdig op provincies afgewenteld en van echte decentralisatie was geen sprake, omdat het departement inhoudelijk nog van alles en nog wat wilde kunnen bepalen. In het nieuwe voorstel waren die beide laatste elementen verwijderd en kan er door provincies aan een aantal beleidsmatige knoppen worden gedraaid. Maar het bleef natuurlijk niet fraai en lastig uit te leggen. De volgende overwegingen hebben de delegatie ertoe gebracht dit onderhandelingsakkoord uiteindelijk wel te sluiten.

Het niet bereiken van overeenstemming had de kans zeker niet vergroot dat het eindresultaat beter was geweest, integendeel. Er was ook weinig aanleiding er op te vertrouwen dat het resultaat van parlementaire behandeling substantieel beter zou zijn geweest.

Op eendeloze juridische procedures van provincies tegen het rijk zat eigenlijk niemand te wachten. Het elkaar voor de rechtbank bestrijden van overheden is slecht voor het beeld van de overheid als geheel.

Vanwege de lengte van het proces begon de reeds maandenlang durende stilstand op de werkvloer van provincie en beherende organisaties ook steeds meer te knellen.

In de beeldvorming en publieke opinie begon de "zwarte piet" steeds meer de kant op te komen van die "zeurende" provincies die op hun geld willen blijven zitten, hoe onterecht dat beeld ook is.

Wij hebben ook voor ogen gehad dat ook de provincies de gave van koffiedik kijken niet is gegeven. Met andere woorden het is moeilijk iets zinnigs te zeggen over hoe de (financiële) vlag er in 2016 of 2021 bijhangt. Enige relativering is dus ook op zijn plaats.

Het was de opstelsom van die overwegingen die de delegatie uiteindelijk hebben doen besluiten "ja" te zeggen. Nu is het woord aan de Colleges van Gedeputeerde Staten en aan Provinciale Staten die uiterlijk 24 december a.s. een beslissing moeten hebben genomen.

Als die besluitvorming in positieve zin wordt afgerond krijgen de provincies de totale regie in handen over de provinciale kerntaken ruimtelijke ordening, natuur en regionale economie. Daarmee is de positie van de provincie als gebiedsregisseur aanzienlijk versterkt en wat betreft de provinciale kerntaken de koers naar de toekomst uitgezet. Nu geldt het ene adagium: "aan de slag om concrete, zichtbare resultaten te boeken". Het andere adagium zal moeten betekenen dat wij zelfbewust en zelfverzekerd invulling geven aan ons takenpakket: "Be good and tell it".

Daarvoor zijn de provincies aan zet!

Oplossing voor '600 miljoen'

In het Bestuursakkoord wordt nog gesproken van een bezuiniging van 600 miljoen euro die de provincies op grond van het Regeerakkoord moeten vinden binnen de lopende bestuursovereenkomsten ILG. In het overeengekomen onderhandelingsakkoord is deze bezuiniging geheel verdisconteerd. Provincies worden hierop niet meer aangesproken.

I. Memorie van Toelichting Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur

In deze Memorie van Toelichting wordt de tekst van het onderhandelingsakkoord 'artikelsgewijs' nader toegelicht. Het doel van deze toelichting is voor alle provincies een zo uniform mogelijke uitleg van het onderhandelingsakkoord te geven. Staatssecretaris Bleker heeft te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan een gezamenlijke toelichting op het akkoord. Hij zal geen formele reactie op deze MvT geven.

In de cursieve teksten wordt uit het onderhandelingsakkoord geciteerd.

Op zo kort mogelijke termijn wordt de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid en het landelijk gebied (bijlage 1) met inachtneming van onderstaande afspraken overgedragen van rijk naar provincies.

De termijn van overdracht van taken is soms verschillend. Uit het vervolg komt naar voren dat de taken over het algemeen per 1 januari 2012 worden gedecentraliseerd, met uitzondering van de FES-projecten (z.s.m. en uiterlijk in 2014), Dienst Landelijk Gebied (1 januari 2015) en de uitvoering bij Dienst Regelingen en nieuwe Voedsel- en Waren Autoriteit (hiervoor worden uitvoeringsarrangementen opgesteld). Onderbrengen van het areaal van Staatsbosbeheer (SBB) onder de regeling Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) zal pas vanaf 1 januari 2014 vorm kunnen krijgen (openstelling 2013). Financieel is er ook sprake van uiteenlopende termijnen. Deze worden in het vervolg van deze Memorie van Toelichting nader geduid.

De bestuursafspraken 2011 – 2015 vormen het kader voor deze uitwerking.

Deze verwijzing is opgenomen omdat in de bestuursafspraken/Bestuursakkoord 2011-2015 generieke afspraken zijn vastgelegd over de financiële verhoudingen tussen o.a. rijk en provincies.

Hiermee vervallen de 12 afzonderlijke bestuursovereenkomsten.

De twaalf bestuursovereenkomsten 2007 - 2013 vervallen nadat de financiële afronding heeft plaatsgevonden. Dit is het geval als aan alle financiële verplichtingen is voldaan, dan wel als daarover sluitende afspraken zijn gemaakt. Aan de bestuursovereenkomsten kunnen dan geen rechten meer worden ontleend en juridische procedures zijn op basis van deze overeenkomsten niet meer mogelijk. De provinciale bezwaren tegen de beschikkingen van december 2010 en het eerste voorschot in 2011 moeten nog wel in lijn met het onderhandelingsakkoord afgedaan worden door het ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie (EL&I).

De afspraken over de bevoegdheidsverdeling zullen worden verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied en de Natuurwetgeving

Bijlage 1 van het onderhandelingsakkoord bevat een aantal taken, die niet onder de decentralisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en afronding van het (Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) gerekend kunnen worden, maar die samenhangen met de decentralisatie van de Natuurwetgeving. Het conceptontwerp van de nieuwe Wet Natuur is recent voor advisering ontvangen. In de Memorie van Toelichting van de nieuwe Wet Natuur zal, conform de bepalingen van de Financiële verhoudingswet, aangegeven moeten worden op welke wijze in de kosten van deze nieuwe provinciale taken wordt voorzien.

Internationale verplichtingen

Rijk en provincies gaan er vanuit dat met het decentralisatieakkoord een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de internationale doelen en dat in de periode tot 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen. Er is geen termijn gesteld aan het realiseren van de EU-doelen voor Natura 2000.

Voor het rijk is belangrijk dat wordt vastgesteld dat tot 2021 aan de EU-verplichtingen wordt voldaan, omdat aan de realisatie van de internationale doelen voor Natura 2000 geen termijn is gesteld. De wezenlijke bijdrage gaat met de afgesproken ontwikkelopgave uit van het realiseren van een derde tot de helft van de resterende opgave voor Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Ook zit de wezenlijke bijdrage in de afgesproken effectgerichte maatregelen.

Er zijn geen (financiële) afspraken gemaakt over soortenbescherming buiten de Natura 2000 gebieden. De leefgebiedenbenadering, waarin het soortenbeleid is vervat, is een vervallen taak van het rijk.

Om te komen tot een besluit over de wijze waarop na 2021 de doelen worden gerealiseerd, wordt in 2016 nagegaan welke andere maatregelen, naast de herijkte EHS, ingezet kunnen worden om de internationale doelen te halen.

De provincies stellen dat met de ontwikkelopgave tot 2021 niet alle internationale doelen worden gerealiseerd. Daarom is het voor de provincies van belang dat er in 2016 wordt bepaald welke andere maatregelen (voor financiële verantwoordelijkheid van het rijk) nog nodig zijn om na 2021 de internationale doelen te realiseren. Momenteel toetst het Planbureau voor de Leefomgeving op verzoek van staatssecretaris Bleker de afspraken in het onderhandelingsakkoord over de herijking. Dit levert mogelijk nader inzicht op over de mate van realisatie van de Europese doelen.

Als er naast dit onderhandelingsakkoord maatregelen door de provincies moeten worden uitgevoerd die voortvloeien uit de evaluatie, dan vindt vóóraf een uitvoeringstoets plaats conform de systematiek van artikel 2 Financiële verhoudingswet, zodat provincies bij aanvang van de uitvoering duidelijkheid hebben over haalbaarheid en betaalbaarheid.

Voor de provincies is van belang dat zowel bij nieuwe maatregelen als bij nieuwe EU-regelgeving eerst een uitvoeringstoets plaatsvindt.

Het Rijk is verantwoordelijk voor en door de EU aanspreekbaar op het voldoen aan de internationale verplichtingen, zoals in dit akkoord vastgelegd in de aannames met betrekking tot de omvang van verwerving en inrichting en de kwaliteit van beheer. Uitsluitend wanneer sprake is van nalatigheid van de provincies (wanneer provincies niet gehandeld hebben conform bovenstaande punten), zal het Rijk de provincies aanspreken op het niet realiseren van de internationale verplichtingen en eventuele consequenties daarvan, die door Europa aan de lidstaat Nederland worden opgelegd, aan de provincies doorvertalen.

Voor provincies is het belangrijk dat het rijk aanspreekbaar is op het voldoen aan de Europese verplichtingen en dat de consequenties hiervan niet op de provincies kunnen worden afgewenteld. Elke provincie moet wel kunnen aantonen dat zij de beschikbare rijksmiddelen voor verwerving, inrichting en beheer voor de afgesproken doelen heeft ingezet. De provincies zijn alleen verantwoordelijk voor de Europese verplichtingen voor zover het rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld.

Het gaat hier in feite om een inspanningsverplichting van de provincies, omdat gekozen is voor het grond-voor-grond principe door het ontbreken van rijksmiddelen voor inrichting en verwerving. De gronden die voor de ontwikkelopgave moeten worden verworven zullen naar verwachting duurder zijn dan de gronden uit het BBL-bezit die verkocht worden. Voor inrichting is uitgegaan van gemiddelde inrichtingskosten. De inrichtingskosten voor Pro-

grammatische Aanpak Stikstof (PAS), Natura 2000 en KRW zullen naar verwachting bovengemiddeld zijn.

Uitdrukkelijk is afgesproken dat de beschikbare rijksmiddelen door de provincies gericht worden ingezet op de harde juridische verplichtingen en het realiseren van de internationale verplichtingen in Natura 2000- en KRW-gebieden. Binnen de taakstelling voor Natura 2000 zal aan de taakstelling voor PAS prioriteit worden toegekend.

Zoals aangegeven is er voor soortenbescherming geen financiële afspraak gemaakt. De tekst in het bestuursakkoord is bij nader inzien tegenstrijdig. In de bijlage wordt aangegeven dat de zorg voor biologische biodiversiteit naar de provincie wordt gedecentraliseerd. Voor de EHS- en Natura2000 gebieden sluit dit aan bij de afspraken in het akkoord, maar het is niet in overeenstemming met de afspraak in het akkoord dat het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS vanaf 2014 een rijksverantwoordelijkheid is. De provincies zijn van mening dat de verantwoordelijkheidsverdeling eenduidig en volgens gemaakte afspraken in de nieuwe Natuurwet moet worden geregeld. Het overleg over het conceptvoorontwerp van de nieuwe Natuurwet loopt nog.

Verantwoording en Monitoring

Partijen richten geen aparte verticale toezichtsrelaties in. Uit de verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten leest het Rijk af hoe de herijkte EHS ruimtelijk vordert. De ontwikkeling van de stand van soorten en de kwaliteit van habitats wordt gevolgd via de gezamenlijk door Rijk en provincies uit te werken eenvoudige monitoringssystematiek. Deze gaat niet verder dan de Europese rapportageverplichting. Provincies verzamelen de data die het Rijk aanbiedt aan de Europese Commissie.

Voor de toekomstige verantwoording over de uitvoering van de herijking van de EHS komt geen verticale verantwoordingsrelatie. De rapportage van Gedeputeerde Staten (GS) aan Provinciale Staten (PS)volstaat. Voor de monitoring van de ontwikkeling van de natuur zijn door de provincies in het kader van SNL voorstellen ontwikkeld, die vanaf 2012 kunnen worden geïmplementeerd. Deze monitoringskosten komen voor rekening van de provincies. In het overzicht van de kosten voor beheer (**bijlage 1**) is daarvoor een bedrag geraamd onder de extra uitvoeringskosten. Inzet is dat het rijk met dit (eenvoudige) systeem ook aan de rapportageverplichting voor Natura 2000 aan de Europese Commissie kan voldoen. Rijk en provincies maken daar op korte termijn nadere afspraken over.

Termijn van afronding herijkte EHS

De herijkte EHS wordt afgerond in 2021.

De herijkte EHS wordt uiterlijk in 2012 vastgelegd in provinciale verordeningen teneinde planologische schaduwwerking zo snel mogelijk te beëindigen, of anders via Amvb.

De uiterste termijn is 2021. Provincies kunnen zo mogelijk en gewenst ook eerder afronden.

De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is als stok achter de deur bedoeld, omdat het een expliciete wens van het rijk is om planologische schaduwwerking te voorkomen. Er wordt van uit gegaan dat de provincies de herbegrensde EHS uiterlijk in 2012 in de provinciale verordeningen vastleggen. Als dit niet gebeurt dan zal het rijk dit regelen in een AMvB.

Provincies houden de flexibiliteit via hun eigen verordeningen en eigen spelregels. Provincies zijn zelf verantwoordelijk voor de begrenzing. Als een provincie voor eigen rekening (buiten of in aansluiting op de herijkte EHS) meer na-

tuur wil realiseren dan volgens dit akkoord financieel mogelijk is, dan wordt die mogelijkheid door dit akkoord niet geblokkeerd.

Ontwikkelopgave

Vanaf 1 januari 2011 wordt voor de verwervingsopgave/functieverandering 17.000 ha en voor de inrichtingsopgave 40.000 ha gerealiseerd.

In de oorspronkelijke provinciale inzet werd bij de verwervingsopgave ook uitgegaan van 3.000 hectare voor (afronding) gebiedenbeleid. Provincies wilden hiermee gebiedsprocessen kunnen afronden om kapitaalvernietiging te voorkomen. Daarover konden geen afspraken worden gemaakt, omdat dit geen rijksprioriteit is en vanwege de beperkt beschikbare hectares voor grond-voor-grond.

In de verwervingsopgave zijn meegenomen: de hectares bestemd voor de harde juridische verplichtingen, ongeveer de helft van de opgave voor Natura 2000 en ongeveer een derde voor de opgave KRW. De benodigde hectares voor het uitvoeringsprogramma PAS vallen binnen de voor Natura 2000 bedoelde hectares en hebben daarbinnen prioriteit.

Bij inrichting is bekend dat op 1 januari 2011 op basis van Natuurmeting op Kaart (zonder NURG, Maaswerken en Deltanatuur) er ruim 47.000 hectare nog niet is ingericht. Door de 17.000 hectare verwervingsopgave daarbij op te tellen, resulteert dan in totaal ruim 64.000 hectare niet ingerichte, maar wel verworven gronden. Van deze niet ingerichte gronden is in het onderhandelingsakkoord afgesproken om 40.000 hectare in te richten. Dat is 62%.

Voor de dekking wordt het grond-voor-grond principe toegepast waardoor investeringen gedekt worden uit het ruilen en verzilveren van grond, waarbij in volgorde worden ingezet: gronden die door de herijking buiten de EHS vallen (max. 13.000), gronden van de provincies verworven in de ILG-periode en die buiten de herijkte EHS vallen, gronden in bezit van terreinbeherende organisaties in de herijkte EHS en tenslotte – als sluitstuk – de voor de herijking van de EHS beschikbare ruilgronden ter grootte van 14.000 ha.

Als 40.000 hectare van de in totaal 64.000 hectare kunnen worden ingericht, resteren 24.000 hectare die niet ingericht zijn. In de gebiedsprocessen zal blijken dat deze deels buiten de herijkte EHS vallen en verkocht kunnen worden. Dit zijn de in het onderhandelingsakkoord aangegeven maximaal 13.000 hectare van de niet ingerichte gronden die buiten de herijkte EHS vallen.

In de ILG-periode vanaf 2007 zijn door de provincies ruilgronden verworven buiten de EHS (ILG-nieuw). In totaal gaat het om circa 4.900 hectare, die in bezit is van BBL. Bij de gronden in bezit van de terreinbeherende organisaties (TBO's) binnen de EHS wordt uitgegaan van maximaal 6.000 hectare. Het moet dan gaan om minder waardevolle natuur, bijvoorbeeld aan de randen van de EHS. Deze taakstelling betreft een inzet van het rijk. De provincies hebben steeds aangegeven dat zij geen eigenaar van deze gronden zijn en niet in de positie zijn om de taakstelling af te dwingen. Bovendien gaat het om natuurgrond met een naar verwachting lage(re) opbrengst.

Als in gebiedsprocessen de mogelijkheden van bovenstaande maatregelen zijn ingevuld kan vervolgens een beroep worden gedaan op de resterende 14.000 hectare uit het BBL-bezit (ILG-oud). Feitelijk is het BBL-bezit (ILG-oud) ruim 20.000 hectare, maar ult het verschil moet het rijk nog de verkooptaakstelling BBL (Regeerakkoord), de landmetershectares en de verkooptaakstelling voor de Westerschelde financieren.

Bij de beschikbare BBL-gronden ILG-oud van 14.000 hectare ligt op 1 januari 2011 ruim 5.600 hectare binnen de begrenzing van EHS en Recreatie om de Stad (RodS) en bijna 8.400 hectare buiten de begrenzing.

In dit grond-voor-grond principe zijn nog niet de verplichtingen voor circa 1.900 hectare functieverandering meegenomen, hoewel deze verplichtingen wel uitgevoerd gaan worden. Dat houdt in dat er 1.900 hectare extra gerealiseerd gaat worden, echter bij deze 1.900 hectare is nu nog niet duidelijk of ze straks binnen dan wel buiten de herijkte EHS komen te liggen. De structurele lasten (rente en aflossing functieverandering) die hiermee samenhangen zijn verdisconteerd in de structurele beheerlasten (**bijlage 1**).

Bij de bovengenoemde evaluatie in 2016 wordt tevens gezien of het noodzakelijk is de gehele 14.000 ha beschikbaar te houden voor de realisatie van de herijkte EHS. De gronden van de laatste categorie blijven in eigendom van het rijk en worden als ruilgrond ingezet. Partijen streven naar een uitvoering met zo gering mogelijke bureaucratistische last

Bij de evaluatie in 2016 wordt ook duidelijk of de inzet van 'grond-voor-grond' voldoende is om de afgesproken taakstelling te realiseren. De provincies hebben in de onderhandelingen aangegeven dat het niet realistisch is te verwachten dat met de verkoop van reeds verworven gronden één-op-één nieuwe gronden kunnen worden aangekocht. Dat maakt de evaluatie in 2016 des te belangrijker.

De verwervingsopgave is met inbegrip van de verwervingsopgave PAS en deze heeft daarbinnen prioriteit. De afspraken over inrichting zijn exclusief hydrologische maatregelen. Betrokken partijen maken hierover nadere afspraken.

De benodigde hectares voor het uitvoeringsprogramma PAS vallen binnen de voor Natura 2000 bedoelde hectares en hebben daarbinnen prioriteit. De effectgerichte maatregelen zijn in de beheerkosten vanaf 2014 meegenomen. De overige kosten (o.a. voor piekbelasters, stalmaatregelen en onderzoeken), met uitzondering van de hydrologische maatregelen, komen voor rekening van het ministerie van EL&I (budget maatregelen PAS). Over de hydrologische maatregelen (geraamd op 50 miljoen euro per jaar) zijn geen afspraken gemaakt. Betrokken partijen (waaronder waterschappen en ministerie van Infrastructuur en Milieu) zullen hiervoor een oplossing moeten vinden voorafgaande aan de vaststelling van het uitvoeringsprogramma PAS. De provincies zijn bij dit overleg betrokken.

In de ontwikkelopgave is ook begrepen oplossing voor de problematiek van Flevoland (afwikkeling Oostvaarderswold)

Met Flevoland vindt nog afzonderlijk overleg plaats.

Beheeropgave

De provincies zijn vanaf 2014 financieel verantwoordelijk voor het beheer van de EHS. Het rijk voegt vanaf 2014 jaarlijks € 100 mln (prijsspeil 2011) toe aan het Provinciefonds.

Op basis van het 'onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur' is een herberekening gemaakt van de beheerkosten. Tevens is inzicht gegeven in de dekking van die kosten vanuit rijksmiddelen. Op basis daarvan is een inschatting te geven van de omvang van de benodigde provinciale middelen.

Deze herberekening is zo zorgvuldig mogelijk gemaakt, maar verdient nog een nadere check als de afspraken over en aanvragen voor het openstellingsbesluit 2012 zijn verwerkt. In **bijlage 1** is een tabel opgenomen bestaande uit diverse structurele en projectmatige kosten die voor het beheer nodig zijn, alsmede de langlopende verplichtingen die verband houden met functieverandering. Deze kosten zijn in het akkoord ondergebracht bij de beheeropgave. Naast de kosten is ook de dekking weergegeven met als resultante de benodigde provinciale bijdrage.

Gebaseerd op het rijksbod worden voor het beheer de volgende budgetten overgemaakt:

2014 134,7 miljoen euro + correctie prijspeil 2011,

2015 101,5 miljoen euro + idem,

2016 101,2 miljoen euro + idem.

Uit de restant ILG middelen financiert het rijk het beheer in de jaren 2011, 2013 en 2013.

De financiering van het beheer in de periode 2011, 2012 en 2013 wordt bij het onderwerp afronding ILG nader toegelicht.

Onderdeel van het beheer zijn het (agrarisch) natuurbeheer binnen de EHS, ganzenbeheer, Faunafonds, functieverandering en effectgerichte beheer.

In **bijlage 1** wordt nader inzicht geboden in de beheerkosten die vanaf 2014 voor provinciale rekening komen. Bij de openstellingsbesluiten 2012 hebben de colleges van GS inmiddels uniform bezuinigings- en efficiencymaatregelen doorgevoerd, die tot een verlaging van beheerkosten leiden. Het rijk heeft met de maatregelen ingestemd, zodat mag worden aangenomen dat nog steeds sprake is van adequaat beheer om te komen tot de afgesproken mate van realisering van de internationale verplichtingen. Er zal in 2012 door de provincies gezamenlijk worden bezien en besloten of er andere mogelijkheden zijn om de kosten voor beheer verder te beperken.

Onder het effectgerichte beheer worden de effectgerichte maatregelen voor de PAS verstaan.

Uit het oogpunt van reductie van administratieve lasten voor agrarische ondernemers en beperking van uitvoeringskosten, voert het rijk vanaf 2014 in beginsel het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uit als onderdeel van de EU-hectaretoeslagen.

Het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS wordt vanaf 2014 de verantwoordelijkheid van het rijk, die de mogelijkheden hiertoe via pijler 1 van het GLB onderzoekt. De te decentraliseren middelen voor 2014 e.v. hebben geen relatie met de eventuele nationale cofinanciering van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS vanaf 2014; daarvoor is het rijk eveneens verantwoordelijk.

Bij de overgang naar pijler 1 wordt ook aandacht gegeven aan de collectieve benadering die tot nu gehanteerd is.

Provincies hechten belang aan een goede overgang. De collectieve aanpak zou ook na 2014 moeten worden gecontinueerd. Ook moeten afspraken worden gemaakt over de uitfasering van de contracten voor agrarisch natuurbeheer die doorlopen na 1 januari 2014.

Rijk en provincies stemmen er mee in dat onder regie van de provincies het beheer wordt versoberd, de administratieve lasten worden teruggedrongen en openeinderegelingen worden 'dichtgeschroeid'.

De financiële verantwoordelijkheid voor het Faunafonds (FF) gaat per 2012 naar de provincies. Op dat moment is de nieuwe Wet Natuur nog niet van kracht. De juridische verantwoordelijkheid ligt in de huidige wet bij het rijk. Hierover zal nader overleg moeten plaatsvinden. In IPO-verband is in 2009 al een voorstel gemaakt over de (inter)provinciale aansturing van het Faunafonds, dat bestuurlijk is geaccordeerd. Dit voorstel dient nu nader te worden uitgewerkt. Van groot belang is het 'dichtschroeien' van de huidige openeinderegeling bij schadetoekenning. Ook dit is voor de uitwerking een actiepunt.

Uitvoering

Dienst Landelijk gebied

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

De DLG wordt voor het provinciale deel volledig gedecentraliseerd per 1 januari 2015. Dan gaat de zeggenschap over de menskracht (400 fte) over en worden middelen (41 miljoen euro, prijspeil 2011) structureel aan het Provinciefonds toegevoegd. In de onderhandelingen hebben de provincies voor ogen gehad dat met deze financiën op termijn desgewenst deels een dekking kan worden gevonden voor de beheeropgave. In de komende periode zullen per provincie/landsdeel scenario's worden uitgewerkt, waaruit een richtinggevende keuze kan worden gemaakt over het al dan niet continueren van de DLG-inzet. In de periode tot 2015 zijn er voor de provincies nog 'trekkingsrechten' voor de inzet van medewerkers DLG voor de uitvoering van de afronding ILG en de ontwikkelopgave EHS door de provincies (met een evenredige efficiencytaakstelling). Voor de periode 2012-2015 moeten hierover met DLG afspraken worden gemaakt.

Dienst Regelingen en de nieuwe Voedsel- en WarenAutoriteit

Het Rijk stelt onderstaande middelen met de bijbehorende formatie ter beschikking aan de provincies voor de uitvoering. Eventuele additionele lasten boven deze middelen worden door de provincies gedragen. Binnen deze financiële kaders worden uitvoeringsarrangementen opgesteld.

De volgende middelen zijn beschikbaar voor uitvoeringskosten DR en nVWA

Middelen uitvoering x € mln	2012	2013	2014	2015
DR (SNL)	20	20	17	17
nVWA (BTR/Psan)	2	2	2	2
Totaal beschikbaar Rijk	22	22	19	19

Bovenstaande middelen met bijbehorende formatie zijn voor de uitvoeringskosten DR en nVWA voor beheer, waarbij de bijdrage vanaf 2015 structureel is. De uitvoeringskosten die door DLG voor beheer worden gemaakt, zijn hier niet in meegenomen en vallen onder de afspraken die over DLG zijn gemaakt.

Onderstaande berekende uitvoeringskosten voor beheer zijn ontleend aan de opgaven van EL&I. Deze kosten moeten nog wel worden getoetst.

berekende uitvoeringskosten in miljoen euro	2012	2013	2014	2015	struc
DR (SNL)	26,5	21,0	21,0	21,0	21,0
nVWA (BTR/Psan)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	30,5	25,0	25,0	25,0	25,0
Tekort	-8,5	-3,0	-6,0	-6,0	-6,0

Het tekort tussen de berekende kosten en beschikbare middelen moet worden weggewerkt in de efficiencytaakstelling die onder verantwoordelijkheid van het rijk wordt doorgevoerd. Het gaat om een taakstellend budget dat beschik-

baar is voor de uitvoering van de beheerregelingen die onder provinciale verantwoordelijkheid vallen. Er worden uitvoeringsarrangementen voorbereid, waarin de provinciale aansturing en zeggenschap adequaat moeten worden geregeld. De provincies moeten in de positie zijn om de efficiency van de uitvoering verder te vergroten.

De genoemde bedragen zijn inclusief uitvoering agrarisch natuurbeheer buiten de EHS en zullen als dat aan de orde is naar rato worden aangepast.

Met ingang van 2014 zullen de uitvoeringskosten voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS uit dit budget worden gelicht, omdat het rijk hiervoor verantwoordelijkheid neemt. Er zal nog wel een uitfasering plaatsvinden van lopende beheerscontracten. Ook hierover moeten nadere afspraken worden gemaakt.

De uitvoeringskosten voor het Faunafonds worden gedecentraliseerd naar het Provinciefonds. Het Rijk stelt hiervoor het budget beschikbaar dat gelijk is aan de daadwerkelijk gemiddelde kosten in de afgelopen vier jaar. Na decentralisatie maken deze kosten onderdeel uit van de decentralisatie-uitkering in het Provinciefonds, vanaf 2014 worden zij ondergebracht in de algemene uitkering van het Provinciefonds.

Het budget wordt berekend op basis van de daadwerkelijk gemiddelde kosten in de periode 2007 t/m 2010. Hiervoor zullen de jaarverslagen en begrotingen van het Faunafonds worden gebruikt. Het gaat om een bedrag van ongeveer € 4 miljoen euro per jaar.

Afronding ILG

Het ILG wordt afgerekend per 1 januari 2011, volgens de methodiek van daadwerkelijk geleverde prestaties tegen een reëel normkostenniveau. Het budget gaat uit van de werkelijke bestedingen per 1 januari 2011 (€ 2,014 mrd).

Afgerekend wordt per provincie voor de werkelijk gemaakte kosten zoals verantwoord is in de ILG-rapportage van 1 januari 2011 (zie **bijlage 2**). In de onderhandelingen is afgesproken dat bij de afrekening wordt uitgegaan van de verantwoording van de bestede kosten in de ILG rapportages.

ILG-middelen, die na afrekening resteren, worden ingezet voor beheer 2011-2013 en ter financiering van de harde juridische verplichtingen die zijn aangegaan voor 20 oktober 2010 (zie overzicht). Van het tekort dat als gevolg van overige verplichtingen (€ 214 mln) ontstaat, wordt € 128 mln gedekt door provincies en € 88 mln door het rijk uit de resterende ILG-middelen voor FES en beheer. Uiterlijk 2014 worden de (nu via het ILG bekostigde) voormalig-FES projecten gedecentraliseerd.

In het overzicht (zie **bijlage 2**), dat tijdens de onderhandelingen is gebruikt en waarnaar in het akkoord wordt verwezen, zijn de volgende zaken van belang:

- De FES-middelen staan apart vermeld op de begroting van het ministerie van EL&I. De provincies nemen de verplichtingen voor FES nu niet mee in de afronding van het ILG, maar de FES-projecten worden apart gefinancierd door het rijk. De FES-projecten worden zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in 2014, gedecentraliseerd.
- De verplichtingen voor verwerving en inrichting EHS vanaf 1 januari 2011 worden doorgeschoven naar de ontwikkelopgave (grond-voor-grond) en worden nu niet afgerekend bij de afronding ILG. De verplichte hectares krijgen prioriteit bij realisatie van de ontwikkelopgave.
- De verplichtingen voor beheer (incl. functieverandering) worden meegenomen in het restant ILG-budget voor beheer 427 miljoen euro waaraan nog de bijdragen EU/POP worden toegevoegd). In dit restantbudget is geen ruimte voor effectgerichte maatregelen.

- De harde juridische verplichtingen voor overige natuur worden betaald (104 miljoen euro).
- De harde juridische verplichtingen voor RodS en overige ILG doelen worden betaald (512 miljoen euro). De afwikkeling van de verplichtingen is een autonome provinciale verantwoordelijkheid.
- De kosten voor SBB en Faunafonds voor de jaren 2012 en 2013 zijn ingeschat op 147 miljoen euro. De kosten voor het Faunafonds zijn gebaseerd op een provinciale inschatting van de reële kosten. Er wordt van uitgegaan dat de kosten voor SBB en Faunafonds in 2012 en 2013 nog centraal worden afgerekend.
- De rijksbijdrage van 84 miljoen euro voor BTW-compensatie wordt uitgekeerd, maar deels (29 miljoen euro) nog in de periode 2014 t/m 2016.

Volgens dit overzicht resteert er dan een tekort van 214 miljoen euro. Dit tekort wordt mede veroorzaakt door een uitname door het rijk van 88 miljoen euro) voor het oplossen van financiële knelpunten op rijksniveau. In de onderhandelingen zijn deze 88 miljoen euro voor rekening van het rijk gebracht. Daarnaast worden ook de uitvoeringskosten Faunafonds in 2012 en 2013 (circa 4 miljoen euro per jaar) betaald aan de provincies. Daar was eerst geen rekening mee gehouden. Het resterende tekort is dan geen 126 maar 118 miljoen euro.

In de onderhandelingen is afgesproken dat het resterende tekort voor rekening van de provincies komt. Dit wordt opgelost door een bijdrage van de provincies, die per 1 januari 2011 meer hebben besteed en verplicht dan 91,4% van het ILG-budget (het maximale percentage dat op grond van de bepalingen in de WILG mogelijk is).

Totaal wordt door het rijk via een decentralisatie uitkering in het Provinciefonds met ingang van 2011 t/m 2013 het volgende bedrag overgemaakt:

€ 893 mln rijksbod 2011 t/m 2013 (netto)
 € 84 mln BTW (2011 t/m 2016)
 € 88 mln rijksbijdrage in het tekort
 € 8 mln uitvoeringskosten Faunafonds in 2012 en 2013
 € 1.073 mln

Onder de voorwaarde dat het beleidskader RodS wordt opgerekt en planologisch ruimte wordt geboden voor Staatsbosbeheer, hoeven de provincies geen dekking te regelen voor beheer van de RodS-gebieden.

Het verruimen van de beleidskaders RodS is bedoeld om Staatsbosbeheer, als beheerder van RodS-gebieden, de ruimte te bieden om zelf te voorzien in de kosten voor beheer van deze RodS gebieden. De provincies dragen niet bij aan RodS-gebieden die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer.

De resterende ILG-middelen (met uitzondering van FES) in de periode 2011-2013 worden als decentralisatie-uitkering aan het Provinciefonds toegerekend op basis van de verdeling van de ILG-uitkering en een kostengeoriënteerde toedeling van de middelen beheer SBB en Faunafonds.

De decentralisatie-uitkering zal worden gebaseerd op een inschatting van de werkelijke kosten die de provincies in deze periode gaan maken (zie **bijlage 2**).

Vervallen Rijkstaken

Bij een aantal beleidsonderwerpen uit het huidige ILG heeft het Rijk bepaald dat geen sprake meer is van een Rijksopgave. In het kader van de decentralisatie worden over deze onderwerpen geen afspraken gemaakt. Het is een autonome bevoegdheid van de provincie of zij nog inzet pleegt op deze onderwerpen.

Ondanks het feit dat Milieukwaliteit EHS, Nationale Parken, Leefgebiedenbenadering, overige natuur en robuuste verbindingen vallen onder de vervallen rijkstaken, is afgesproken dat bij de afronding ILG de juridisch harde verplichtingen voor deze taken worden afgerond en betaald.

In de leefgebiedenbenadering is het huidige rijksbudget voor het beleid voor soortenbescherming vervat. Het rijk stopt met de subsidiering van soortenbescherming. In de nieuwe Natuurwet moet eenduidig worden geregeld dat, in lijn met de rijksverantwoordelijkheid voor het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS en de Naturagebieden, de provincies niet aansprakelijk kunnen worden gesteld, als niet voldaan wordt aan de EU-verplichtingen voor soortenbescherming buiten de Natura 2000 gebieden.

Bijlage 1: Bevoegdheden van de provincies na decentralisatie

In aanvulling op de wettelijke taken die nu al door de provincies worden uitgevoerd, worden de volgende taken naar provincies gedecentraliseerd (samengevat):

1. beheerplannen SBB
2. Natura 2000 instandhoudingsmaatregelen
3. beoordeling toelaatbaarheid van activiteiten
4. jachtregime
5. invasieve exotensoorten
6. ontheffingen uitzetten dieren
7. schadetegemoetkomingen (Faunafonds)
8. Boswet
9. passende maatregelen Vogel- en Habitatrichtlijn

Zoals in het begin van deze Memorie van Toelichting al is aangegeven bevat Bijlage 1 van het onderhandelingsakkoord een aantal taken, die samenhangen met de decentralisatie van de Natuurwetgeving en die niet onder de decentralisatie van de EHS en afronding ILG gerekend kunnen worden. Dan gaat het met name om de punten 4, 5, 6 en 8.

Bij de EU-verantwoordelijkheid is afgesproken dat de provincies alleen verantwoordelijk zijn voor de Europese verplichtingen voor zover het rijk daarvoor in het akkoord rijksmiddelen beschikbaar heeft gesteld. Dit geldt met name bij de punten 1, 2 en 9 (voor zover dit betrekking heeft op de EHS en de Naturagebieden).

Het rijk blijft verantwoordelijk voor gebieden waarvoor een specifieke rijksverantwoordelijkheid geldt, zoals de rijkswateren, ruimte voor de rivieren (NURG) en Maaswerken. Verantwoordelijkheid voor de laatst genoemde twee onderwerpen betreft de ontwikkelingsopgave in het kader van waterveiligheid. Provincies zijn bij NURG en Maaswerken verantwoordelijk voor het beheer.

De ontwikkelopgave waterveiligheid voor NURG en Maaswerken blijft een rijksverantwoordelijkheid. Dat houdt in dat verwerving en inrichting in het kader van NURG, Grensmaas en Zandmaas I en II door het rijk worden gedaan. Het beheer van deze gebieden (binnen de EHS) komt voor rekening van de provincies.

Overzicht beheerkosten per jaar periode 2014-2021

Beheeropgave provincies		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Programmamakosten (structureel)									
1	Natuurbeheer binnen EHS	79,5	79,5	79,7	79,8	80,7	81,5	82,4	83,1
2	Natuurbeheer buiten EHS	3,0	2,0	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3	Agrarisch natuurbeheer binnen EHS	29,4	30,1	30,8	31,5	32,2	32,9	33,6	34,3
4	Agrarisch natuurbeheer buiten EHS	2,2	1,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5	Programmamakosten Faunafonds	15,6	15,7	15,9	14,1	12,3	12,3	12,3	12,3
6	Uitvoeringskosten Faunafonds	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
7	Provincies: extra uitvoeringskosten SNL	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7	5,7
	Subtotaal	139,6	138,3	137,3	135,3	135,1	136,6	138,2	139,6
B. Kwaliteitsimpulsen (projectmatig)									
1	Effectgerichte maatregelen	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
	Subtotaal	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
C. Langjarige verplichtingen									
1	Functionieverandering (rente en aflossing)	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3
2	Functionieverandering (nieuwe verplichtingen)	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7
3	PNB-leningen	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0	17,0
	Subtotaal	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0
	Totale kosten	186,6	185,3	184,3	182,3	182,1	183,6	186,2	186,6
D. Dekking beheeropgave									
1	Uitkering in Provinciefonds	134,7	101,5	101,2	101,2	101,2	101,2	101,2	101,2
2	Bijdrage Faunafonds	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
3	EU-POP (50% ANb binnen EHS)	15,8	15,6	15,4	15,8	16,1	16,5	16,8	17,2
	Provinciale middelen	154,7	121,3	120,8	121,2	121,5	121,9	122,2	122,6

Bijlage 2: Berekening PEIL en restant opgave ILG

Operationeel doel (zie PEIL rapportages)	PEIL totaal	PEIL besteed	PEIL jur vastgelegd	jur vastgelegd totalen	restant opgave ILG	reden
Ontwikkelopgave						
Realisatie EHS verwerven	712.455	560.506	151.949			
verwerving uit PNB lening+BBL exploitatierkening	160.915	160.915				
Realisatie EHS inrichten	425.414	158.632	266.782	418.731	0	in ontwikkelopgave
Beheer						
Realisatie EHS beheer	722.188	417.808	304.380	304.380	427.603	restant ILG beschikking (incl BTW) omdat in PEIL nog niet de nieuwe openstellingen SNL zitten
Overige natuur						
Realisatie EHS knelpunten Robuuste Verbindingen	32.168	4.865	27.303			
Milieuqualiteit EHS	120.779	60.197	60.582			
Nationale parken	22.924	15.846	7.078			
Leefgebiedenbenadering	12.423	5.525	6.898			
Overige natuur	6.426	3.817	2.609	104.470	104.470	verplichting
Rods						
Rods	390.521	160.822	229.699	229.699	229.699	verplichting
Overige doelen						
grondvoorraad op peil houden	19.330	14.330	5.000			
grondgebonden landbouw	155.615	84.356	71.259			
duurzaam ondernemen	4.480	2.262	2.218			
landelijke routenetwerken	20.135	9.946	10.189			
toegankelijkheid	36.437	23.245	13.192			
nationale landschappen	133.549	89.391	44.158			
landschap generiek	14.958	8.399	6.559			
reconstructie zandgebieden	245.105	118.522	126.583			
duurzaam bodemgebruik	1.625	1.277	348			
leefbaarheid	6.223	2.964	3.259	282.765	282.765	verplichting
FES						
glastuinbouw	26.769	12.637	14.132			
waterkwaliteit	0	0	0			
synergieprojecten Nota Ruimte	57.274	13.922	43.352			
projecten Nota Ruimte (veenweide, greenports, nhw)	180.965	50.509	130.456			
Westerschelde	67.181	33.501	33.680	221.620	0	buiten restant opgave ILG
Totaal	3.575.859	2.014.194	1.561.665	1.561.665	1.044.537	
inschatting SBB en Faunafonds 2012 en 2013					147.000	
rijksbod 2011 t/m 2013 (netto)					1.191.537	
rijksbod BTW					-893.000	
					-84.000	
					214.537	tekort voor restant opgave ILG