

Vergaderjaar 2012–2013

30 825

Ecologische hoofdstructuur

Nr. 188

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2013

Hierbij ontvangt u nadere verantwoordingsinformatie over de jaren 2007–2011 van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Deze brief betreft zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie, waar uw Kamer om heeft gevraagd in de motie Jacobi c.s. (33 240 XIII, nr. 17). De brief heeft als doel uw Kamer een overzicht te geven van de bereikte resultaten in de periode 2007–2011 in relatie tot de bestede middelen in deze periode. In dit kader heb ik een kwalitatief evaluatieonderzoek (Terugblik op het ILG, kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget ILG, bijlage 1¹) en een analyse naar marktconformiteit (Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad (2007–2010), evaluatie van methoden, kosten en prestaties in ILG-kader, bijlage 2²) laten uitvoeren. Tevens is het Comité van Toezicht ILG gevraagd een analyse te maken van de gerealiseerde ILG-prestaties in de afgelopen periode (6^e rapportage Comité van Toezicht ILG, bijlage 3³). Deze rapportages zijn bijgevoegd. Daarnaast is in het overleg met uw Kamer op 4 juli 2012 aan de orde gekomen dat inzichtelijk zou worden gemaakt welke lessen getrokken kunnen worden uit de ILG-periode opdat deze benut kunnen worden bij de toekomstige uitvoering van het natuurbeleid. Deze lessen zijn onderdeel van onderstaande brief.

Verder bied ik u de 5^e voortgangsrapportage Groot Project Ecologische Hoofdstructuur aan (bijlage 4⁴). Daarnaast is de rapportage Natuurmeting op Kaart 2011 bijgevoegd (bijlage 5⁵).

Deze brief is opgebouwd langs de lijnen van de motie Jacobi c.s. In paragraaf 1 wordt kort toegelicht wat het ILG-systeem is, wat de wijze van afrekenen is en hoe deze zich verhouden tot het bestuursakkoord natuur.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

In paragraaf 2 wordt een beeld geschetst van de gerealiseerde prestaties, bestedingen en bereikte beleidsresultaten in de periode 2007–2011. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op de benodigde middelen voor de beheerplannen (incl. hydrologische maatregelen), afgezet tegen het beschikbare budget.

1. ILG-systeem, wijze van afrekening en decentralisatieafspraken

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is in 2007 gestart met als doel het beleid voor het landelijk gebied slagvaardiger uit te voeren. Hiertoe zijn voor de periode 2007–2013 prestatieafspraken gemaakt tussen Rijk en provincies voor de operationele doelen natuur, landbouw, landschap, recreatie, aandachtsgebieden, water, bodem en sociaaleconomische vitaliteit. Deze zijn vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomsten. Aan het einde van deze periode zouden provincies verantwoording afleggen over de totaal gerealiseerde prestaties en bestede middelen. Tussentijds is over de voortgang gerapporteerd. Met deze rapportage wordt inzicht gegeven in de prestaties en bestedingen t/m 2011. Inmiddels is door het kabinet Rutte-I gekozen voor een decentralisatie van het natuurbeleid, en is de ILG-periode tussentijds beëindigd per 31 december 2010. Hiertoe is het bestuursakkoord natuur gesloten en zijn door het Rijk en de provincies gezamenlijk ILG-af rondingsovereenkomsten opgesteld, die dienen ter vervanging (en daarmee ter beëindiging) van de 12 ILG-bestuursovereenkomsten. Deze overeenkomsten zijn op 23 november jl. door de gedeputeerden landelijk gebied en mijn voorganger ondertekend. In de afrondingsovereenkomsten wordt de afrekening materieel geregeld. Hierin is de provinciale verdeling van de bestedingen 2007–2010 opgenomen. Ook staan in de afrondingsovereenkomsten de bedragen vermeld voor de jaren 2011–2013 waar de afzonderlijke provincies aanspraak op kunnen maken voor de afronding van aangegane verplichtingen en het beheer in de jaren 2011–2013. Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) dat momenteel bij uw Kamer ligt, worden de afspraken in de ILG-af rondingsovereenkomsten geformaliseerd. Vooruitlopend hierop is het Comité van Toezicht gevraagd dit voorjaar met haar eindrapportage te komen.

Als gevolg van de tussentijdse beëindiging van het ILG per 31 december 2010, geldt vanaf 1 januari 2011 de in het kader van de ILG-bestuursovereenkomsten afgesproken reguliere ILG voortgangs- en verantwoordingssystematiek niet meer.

Met provincies zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop zij medewerking verlenen aan de totstandkoming van de gevraagde informatie over het jaar 2011. Alle provincies hebben een rapportage 2011 over de voortgang op hoofdlijnen opgeleverd. Deze zijn geconsolideerd en geanalyseerd samengebracht in de 6^e rapportage van het Comité van Toezicht ILG. Daarnaast is, als vervanging van de tot en met 2010 verleende «ontleend aan accountantsverklaringen», waarin verklaard werd dat de verantwoorde bestedingen ontleend zijn aan de goedgekeurde jaarrekening, door Gedeputeerde Staten vastgesteld dat de ILG bestedingen 2011 een herkenbaar en herleidbaar onderdeel uitmaken van de – door een accountant goedgekeurde – provinciale jaarrekening. Ik wil u er overigens op wijzen dat met het afsluiten van de ILG afrondingsovereenkomsten het ILG materieel is beëindigd. Er zullen derhalve geen ILG voortgangsrapportages meer worden uitgebracht.

Wijze van afrekening

Een onderdeel van de afronding van het ILG betreft de afrekening door het Rijk met de twaalf provincies over de ILG-periode 2007–2010. In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat het ILG wordt afgerekend per 31 december 2010 volgens de methodiek van daadwerkelijk geleverde prestaties tegen een reëel normkostenniveau. Het budget is daarom gebaseerd op de werkelijke bestedingen tot en met 2010.

Met de provincies is afgesproken de afrekening van het ILG over de periode 2007–2010 niet bij wet vast te leggen, maar hierover aanvullende afspraken tussen het Rijk en provincies te maken. Dit is gebeurd in de ILG afrondingsovereenkomsten. In deze overeenkomsten is vastgelegd:

- Het budget dat iedere provincie ontvangt voor de afrekening van het ILG 2007–2010. Daarnaast is vastgelegd het budget dat iedere provincie ontvangt voor de periode 2011–2013 ter financiering van de harde juridische verplichtingen aangegaan tot en met 2010 en het beheer in deze periode.
- Formalisering geschiedt bij wijziging van de WILG als voorzien in het wetsvoorstel decentralisatie investeringsbudget, dat bij uw Kamer ligt. De huidige wet gaat uit van de ILG-periode 2007–2013. In het wetsvoorstel kunnen de bestedingen per provincie worden vastgesteld op basis van artikel 93c.

Vooruitlopend op formele vaststelling zal ik – passend binnen het vigerend (wettelijk) afsprakenkader – de volgende zaken nog beoordelen over de periode 2007–2010:

1. heeft de provincie op rechtmatige wijze bestedingen verricht;
2. is door de provincie bij het realiseren van ILG doelen marktconform gehandeld.

Mocht uit de beoordeling blijken dat provincies onrechtmatig of onbehoorlijk hebben gehandeld, dan treed ik in overleg met de betreffende provincie. Ik zal bij de beoordeling als volgt handelen:

Rechtmatige bestedingen

Of sprake is van rechtmatige bestedingen beoordeel ik op basis van de van goedkeurende controleverklaringen voorziene jaarrekeningen van de provincies en de «ontleend aan verklaringen» van de provinciale accountants. Ten behoeve van de afrekening van € 2,014 mld aan uitgaven in de jaren 2007–2010 worden deze verklaringen nader geanalyseerd. Het Comité van Toezicht ILG beoordeelt de verantwoording door de provincies van de daadwerkelijk geleverde ILG-prestaties (ha's, km's e.d.) danwel of de bestedingen zijn aangewend voor de ILG-doelen. Van dit laatste kan sprake zijn bij «onderhanden werk». Het Comité plaatst in haar 6^e rapportage kritische kanttekeningen bij de controle-intensiteit van de afgesproken accountantscontroles. Ik zal hierover nader overleg voeren met het Comité.

Marktconform handelen

In het bestuursakkoord natuur is afgesproken dat de uitgaven worden afgerekend op basis van de geleverde prestaties en reële normkosten. Hierbij hebben partijen voor ogen gehad dat wordt vastgesteld of sprake is van reële uitgaven. Daartoe heb ik onderzoek laten verrichten naar de mate waarin het merendeel van de uitgaven marktconform genoemd kunnen worden (bijlage 2). Het gaat dan om de uitgaven voor verwerving en inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de stad (RodS). Dit betreft een kleine 60% van de gerealiseerde uitgaven. De

marktconformiteit geeft namelijk een goede indicatie over de mate van zorgvuldigheid waarmee provincies de bestedingen hebben gedaan. Zie ook paragraaf 2.

2. Prestaties, bestedingen en bereikte resultaten 2007–2011

In deze paragraaf wordt eerst een algemeen beeld gegeven van de ILG-resultaten (2.1), waarna op hoofdlijnen ingegaan wordt op de bereikte resultaten voor de ILG-doelen natuur (realisatie EHS en overig), landbouw, landschap, recreatie (waaronder RodS), water, bodem en aandachtsgebieden (2.2). Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de bestedingen 2007–2011, waarbij een relatie wordt gelegd met de overzichtconstructie ILG (2.3).

2.1 Algemeen beeld

Met het bestuursakkoord natuur is het ILG tussentijds beëindigd per 31 december 2010. Bij de beoordeling van prestaties moet dus worden meegewogen dat provincies en hun partners hun aanpak en inzet hadden afgestemd op een zevenjarige uitvoeringsperiode. In de 6^e rapportage van het Comité zijn gegevens over het «onderhanden werk» buiten beschouwing gelaten. Pas als een activiteit volledig is afgerond wordt de prestatie gerapporteerd. Daardoor laten de gerapporteerde prestaties een zekere onderschatting zien ten opzichte van wat feitelijk is gerealiseerd. Dit is bijvoorbeeld bij inrichting aan de orde. Uit het kwalitatieve onderzoek van Alterra (bijlage 1) blijkt dat er desondanks veel is bereikt. De grondverwerving kon effectief worden ingezet, de inrichting is op stoom gekomen en meer robuuste verbindingen hebben gezorgd voor aaneensluiting van natuurgebieden.

Daarnaast komt uit het kwalitatieve evaluatieonderzoek van Alterra naar voren dat het ILG een duidelijke verschuiving heeft veroorzaakt in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. De positie van de provincie als regisseur van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied werd versterkt, vooral doordat de provincies de beschikking kregen over het grotendeels ontschotte rijksbudget. Provincies hadden zeven jaar de tijd om de afgesproken prestaties te realiseren met de afgesproken en voor die periode flexibel in te zetten ontschotte budgetten, waarna provincies hierover verantwoording zouden afleggen aan het Rijk. Provincies kregen ruimte om deze regierol op eigen wijze in te vullen. De complexiteit en gedetailleerdheid in doelen en de gedeelde verantwoordelijkheid tussen Rijk en provincies waren belemmerend voor de werking van het ILG als sturingssysteem. In het Alterra-onderzoek is te lezen dat een te leren les is om de informatievoorziening voor de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied meer op de gezamenlijke informatiebehoefte van Rijk (de internationale verplichtingen) en provincies te baseren. Ik deel dit advies.

De resultaatgerichtheid in het beleid voor het landelijk gebied is toegenomen, mede door afspraken over te leveren prestaties op te nemen in de ILG-bestuursovereenkomsten. De bundeling van rijks gelden in het ILG maakte het gemakkelijker voor provincies om doelen en geldstromen te koppelen in integrale gebiedsgerichte projecten. Koppeling van beleidsdoelen aan gebiedsdoelen heeft bovendien bijgedragen aan het draagvlak van gebiedspartijen voor complexe opgaven.

Provincies en gemeenten hebben hun ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, zoals onteigening en bestemmingsplanwijziging, aantoonbaar actiever ingezet voor het realiseren van natuur en RodS-doelen. Maatschappelijke organisaties zijn regionaal in het ILG actiever betrokken

geraakt bij de besluitvorming over en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied.

Een geleerde les is dat door de instelling van brede commissies/partnerschappen op regionaal niveau of rond concrete gebiedsopgaven het draagvlak voor de uitvoering toeneemt.

Ten behoeve van het volgen van de voortgang is in het ILG voornamelijk gewerkt met kwantitatieve prestatiemetingen. Het ILG heeft een stabiel instrument voor prestatiemeting tot stand gebracht: Natuurmeting Op Kaart (NOK). Provincies hebben dit instrument overgenomen om de (fysieke) voortgang van de EHS op kaart te kunnen blijven volgen en hierover te rapporteren aan het Rijk. Alterra constateert dat het echter moeilijk is vast te stellen hoe de gerealiseerde prestaties hebben bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelen. Een geleerde les is om op het moment dat afspraken worden gemaakt over de te realiseren prestaties ook afspraken te maken over monitoring op het niveau van beleidsdoelen. Deze les ondersteun ik.

2.2. Resultaten ILG-doelen

De veranderingen in sturing, aanpak en bestuurlijke verhoudingen hebben bijgedragen aan duidelijke beleidsprestaties voor de verschillende ILG-doelen.

In de 6^e rapportage van het Comité van Toezicht ILG zijn de prestaties en uitgaven weergegeven voor de thema's natuur (realisatie EHS en overige natuur), landbouw, recreatie (waaronder RodS), landschap, bodem, water, aandachtsgebieden en sociaaleconomische vitaliteit. In het evaluatieonderzoek van Alterra wordt nader ingegaan op de bereikte resultaten van de EHS, verbetering milieukwaliteit en RodS. Onderstaand zijn de hoofdpunten hiervan weergegeven.

Realisatie EHS

Een belangrijk doel binnen het thema natuur is de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Rijk en provincies hebben kwantitatieve afspraken gemaakt over verwerving, inrichting, ontsnippering en particulier en agrarisch natuurbeheer voor de periode 2007–2013. In totaal zou 20.734 ha nieuwe EHS worden verworven en 65.781 ha EHS worden ingericht. Eind 2011 was 82% van de grondverwervingstaakstelling en 29% van de inrichtingstaakstelling gerealiseerd. Een mogelijke verklaring voor het sterk achterblijven van de inrichting is dat inrichtingsmaatregelen pas genomen kunnen worden nadat alle benodigde grond op de juiste plek verworven is en dat er sprake kan zijn van een zeker onderschatting, zoals eerder is toegelicht.

De taakstelling te realiseren areaal particulier natuurbeheer 2007–2013 betref in de ILG-periode 227.000 ha. Voor agrarisch natuurbeheer was dit gesteld op 69.600 ha. Eind 2011 is de taakstelling voor particulier natuurbeheer geheel gerealiseerd. Van het agrarisch natuurbeheer is eind 2011 71% van de taakstelling voor de hele ILG-periode gerealiseerd.

Voor een uitgebreidere rapportage over de voortgang van de EHS verwijs ik naar de vijfde voortgangsrapportage Groot Project EHS, bijlage 4. Voor de duidelijkheid meld ik dat de prestaties EHS (en RodS) zoals weergegeven in de rapportage van het Comité zich niet volledig laten vergelijken met de prestaties uit Natuurmeting Op Kaart 2011 (NOK). Beide rapportages bevatten informatie over prestaties EHS en RodS, maar de systematiek van de rapportages wijkt af. De NOK betreft de totale beleidsinformatie op kaart over afgeronde en ingerichte EHS en RodS gebieden (ongeacht de financieringsbron). In deze brief zijn deze cijfers

gebruikt. De gegevens uit de rapportage van het Comité voor wat betreft EHS en RodS betreffen uitsluitend de voor het ILG beschikbaar gestelde rijksmiddelen en de daaraan gerelateerde prestaties.

Naast bovenstaande kwantitatieve informatie zijn in het Alterra-rapport kwalitatieve resultaten inzichtelijk gemaakt. Zo blijkt dat in het ILG goede ervaringen zijn opgedaan met het verbinden van strikte voorwaarden aan de aankoop van grond voor natuur- of recreatiedoeleinden en de aansturing van grondverwerving vanuit één punt in de provinciale organisatie. De bestaande grondvoorraad kan hierbij beschouwd worden als werkkapitaal, dat niet alleen ingezet wordt voor ruil, maar ook te gelde kan worden gemaakt om gerichte aankopen te doen bij de afronding van gebiedsprocessen in prioritaire gebieden.

Daarnaast is naar voren gekomen dat het wettelijk instrumentarium van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) een effectieve mogelijkheid is gebleken om druk op te bouwen op het proces van vrijwillige verkoop of ruil van gronden (zgn.«stok achter de deur»).

Realisatie overige natuur

Beheer buiten de EHS

De te realiseren taakstelling areaal natuurbeheer 2007–2013 buiten de EHS betrof in de ILG-periode 59.958 ha. Eind 2011 is deze taakstelling voor 86% gerealiseerd voor de gehele ILG-periode.

Voortgang milieukwaliteit

Van het ILG werd een bijdrage verwacht aan de aanpak van verdroging, verzuring en vermessing in kwetsbare natuurgebieden. Het doel was om in de periode 2007–2013 in totaal circa 98.230 ha de milieukwaliteit te hebben hersteld.

Uit het evaluatieonderzoek en de rapportage van het Comité blijkt dat de uitvoering van de verdrogingsbestrijding nauwelijks van de grond is gekomen. Van de beoogde ha's in de periode 2007–2013 is tot en met 2010 voor slechts een kleine 5% daadwerkelijk de verdroging verminderd. Dit is grotendeels gerealiseerd in de gebieden van de provincie Drenthe. Een belangrijke factor voor de vertraging in de verdrogingsaanpak vormt de moeizame grondverwerving. Meestal kan pas met verdrogingsbestrijding worden begonnen nadat alle benodigde grond verworven is. Dit vormt in ca. 50% van de zogenaamde TOP-gebieden⁶ een groot probleem. Ook moesten vaak veel tijdrovende stappen worden gezet voordat benodigde vernattingsmaatregelen konden worden uitgevoerd.

In het Alterra-rapport is geconcludeerd dat de afgesproken prestaties in het ILG voor dit doel niet realistisch zijn gebleken. De komende periode zal met nog meer kracht hierop ingezet moeten worden. Hiertoe verwijs ik niet alleen naar maatregelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water, maar ook naar herstelbeheer en hydrologische maatregelen in het kader van Natura 2000 en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

⁶ TOP-gebieden: deze gebieden staan op de door Rijk en provincies bestuurlijk vastgestelde TOP-lijst van prioritaire gebieden voor de inzet van anti-verdrogingsmaatregelen.

Realisatie Landbouw

De doelen voor het thema Landbouw betreffen de zogenaamd grondgebonden landbouw (o.a. verbetering ruimtelijke structuur en inrichting en op peil houden grondvoorraad). Van de afgesproken prestatie voor inrichting van 143.369 ha is inmiddels 91.233 ha gerealiseerd (64%). Tevens zijn doelen vastgelegd voor glastuinbouw, verspreid liggend glas en duurzaam ondernemen. Van de 42 afgesproken pilots voor duurzaam ondernemen zijn er 27 gerealiseerd (64%), waarvan 9 in 2011.

Realisatie RodS

In het ILG wordt van de provincies een bijdrage verwacht aan de versnelde realisatie van de Recreatiegebieden om de Stad (RodS) door grondverwerving en inrichting. Met de betrokken provincies is bij aanvang afgesproken om in de ILG-periode in totaal 3754 ha grond te verwerven voor RodS. In dezelfde periode moest 6379 ha voor recreatie zijn ingericht. Eind 2011 was 50% van de grondverwervingstaakstelling gerealiseerd en 27% van de inrichtingstaakstelling.

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat in de eerste twee jaar van het ILG de grondverwerving langzaam ging. Alterra concludeert dat de provincies toen vooral druk waren met de organisatie van de uitvoering. Na 2009 is sprake van een lichte versnelling die tot en met 2011 doorzet. Provincies hebben aangegeven dat ze in de ILG-periode kritischer keken naar de ligging van de aan te kopen percelen en minder ruilgrond hebben gekocht, zodat direct na aankoop met de inrichting kon worden begonnen. Bovendien was de drijfveer om het jaarlijkse grondverwervingsbudget voor RodS uit te putten weggevallen omdat in het ILG tussen de jaren, met budgetten kon worden geschoven. Het verwerven van gronden rond grote steden bleef echter lastig, onder meer door de lage grondmobiliteit en de effecten van mogelijke stedelijke ontwikkelingen op het aanbod van grond.

Realisatie Recreatie overig en Landschap

Naast afspraken over RodS zijn in het ILG ook afspraken gemaakt over het knelpuntvrij maken van routenetwerken. De realisatie van prestaties voor het oplossen van knelpunten wandelen en fietsen ligt goed op koers. De provincies geven aan dat 128 van de 144 knelpunten inmiddels zijn opgelost (89%).

Ten aanzien van de Landelijke Routenetwerken (LR) blijft de realisatie bij het oplossen van knelpunten in het LR-varen ver achter bij de afgesproken prestatie. Van de afgesproken prestatie van 1793 km is pas 150 km gerealiseerd (8%). De belangrijkste oorzaak voor de achterblijvende prestatie is dat het oplossen van vaarknelpunten een lange voorbereiding kost, omdat er meerdere partijen bij betrokken zijn en de oplossingen doorgaans kostbaar zijn.

De provincies geven aan dat alle afgesproken programma's voor Nationale Landschappen inmiddels zijn gestart en dat een aanzienlijk deel van de maatregelen zijn gerealiseerd. De in programma's opgenomen maatregelen betreffen versterking van groene en blauwe landschapselementen, cultuurhistorische objecten en toegankelijkheid; daarnaast is geïnvesteerd in voorlichting.

Realisatie Bodem en Water

Van de afgesproken 38 pilots voor duurzaam bodemgebruik zijn er 16 gerealiseerd (42%). Tevens zijn 5 van de 11 afgesproken bodemvisies opgesteld (45%).

Realisatie Aandachtsgebieden

Onder aandachtsgebieden vallen de in het ILG opgenomen projectafspraken over zowel de reconstructie van de zandgebieden als de projecten Greenports, Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Westelijke Veenweiden. Rapportage over deze projecten vindt aanvullend op de landelijke voortgangsinformatie projectspecifiek plaats.

In het kader van de reconstructie van de zandgebieden wordt een groot aantal maatregelen uitgevoerd voor het terugdringen van de ammoniakemissie (onder andere het verplaatsen van bedrijven), duurzaam waterbeheer en duurzame landbouw. De afgesproken prestaties betreffen een groot aantal maatregelen met een grote diversiteit. Aandachtspunten voor realisatie zijn de bedrijfsverplaatsing (in relatie tot de lage grondmobiliteit) en de inpassing in de plannen van nieuw beleid (Natura 2000, KRW).

2.3 Bestedingen 2007 – 2011

In deze paragraaf wordt, op basis van de 6^e rapportage van het Comité van Toezicht ILG, een overzicht gegeven van de bestedingen 2007–2011, waarbij een relatie wordt gelegd met de overzichtsconstructie ILG.

Op basis van de ILG bestuursovereenkomsten hebben Rijk en provincies prestatieafspraken gemaakt over de periode 2007–2013. De daarbij overeengekomen rijksbijdrage was in totaal € 4,1 mld, waarvan € 3,7 mld beschikbaar werd gesteld via de rijksbegroting (waarvan € 3,6 mld conform de ILG overzichtsconstructie zoals weergegeven in brief TK 33 240 XIII, nr. 19, tabel 1 en € 0,1 mld middels het BTW compensatiefonds). Een kernpunt van het ILG is dat het uitvoeringsafspraken betreft voor de periode 2007–2013, op een manier dat provincies de regierol konden nemen ten behoeve van een slagvaardige sturing in het landelijk gebied. Het (bevoorschot) budget konden de provincies gedurende deze periode flexibel inzetten, zonder schotten tussen (operationele) doelen, beleidsthema's of begrotingsjaren, waardoor een integrale gebiedsgerichte benadering mogelijk werd gemaakt.

In onderstaande overzichtsconstructie (Tabel 1), die is gebaseerd op Annex 1 uit de rapportage van het Comité van Toezicht ILG (bijlage 3), is per prestatieonderdeel aangegeven welke voorschotten het Rijk tot en met 2011 aan de provincies heeft uitbetaald. Daarnaast is voor dezelfde periode aangegeven hoeveel van deze rijksmiddelen door de provincies zijn uitgegeven. Het Comité van Toezicht ILG constateert in haar 6^e rapportage dat bij de aanvang van het ILG de verwachting was dat het rijk ca. 2/3 van de middelen zou verstrekken en dat de provincies zich zouden inspannen om een derde deel bij te dragen met eigen middelen en door andere partijen. Hierin zijn de provincies, mede gezien de beperkte periode, nog niet zichtbaar geslaagd.

Tabel 1, Overzichtsconstructie

Totaaloverzicht	Rijksbijdrage			
	Bedragen x € 1 000			
	Oorspronkelijke taakstelling 2007–2013	Besteding t/m 2011		Voorschot ILG t/m 2011
	€	€	%	€
1. Natuur				
Realisatie EHS	2.123.778	1.524.004	72%	1.154.371
Overig natuur	452.895	143.319	32%	289.017
2. Landbouw	184.360	140.193	76%	133.457
3. Recreatie, waaronder RodS	546.820	226.078	41%	375.365
4. Landschap	126.978	113.400	89%	86.615
5. Bodem	5.250	1.830	35%	1.899
6. Water	129.442	21.886	17%	46.812
7. Aandachtsgebieden	571.896	285.098	50%	383.618
8. Sociaaleconomische vitaliteit	10.000	4.148	41%	10.000
Totaal Euro	4.151.419	2.459.956		
Financiering PNB-lening / POP-EU en BBL exploitatiewinst	-/- 432.699	-/- 186.337	-	-
Totaal via ILG	3.718.720	2.273.619	61%	2.481.154

Uit de tabel is op te maken dat tot en met 2011 in totaal € 2,46 mld is besteed, waarvan € 2,27 mld ten laste van de rijksbegroting, wat overeenkomt met 60% van het oorspronkelijke ILG-budget. Hiervan is ruim 1,5 mld (62%) besteed aan het ontwikkelen en beheren van de EHS. Het bedrag van 2,014 mld uit het bestuursakkoord natuur zijn de bestedingen tot en met 2010. Het verschil tussen € 2,46 mld en € 2,014 mld is gelegen in de bestedingen 2011. In de rapportage van het Comité is een uitgebreide analyse opgenomen van de bestedingen en prestaties tot en met 2011.

Marktconform handelen

In het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) hebben de provincies in de periode 2007–2010 grond verworven en ingericht voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de Recreatie om de Stad (RodS). De vraag die hierbij centraal staat is of voor de EHS en de RodS grond verworven en ingericht is tegen een reëel kostenniveau. De gerealiseerde uitgaven zijn door LEI/Alterra beoordeeld op marktconformiteit, zie het rapport Ecologische Hoofdstructuur en Recreatie om de Stad (2007–2010), evaluatie van methoden, kosten en prestaties in ILG-kader (bijlage 2). Onderzocht is of de uitgaven in een aanvaardbare verhouding staan tot de gerealiseerde verplichtingen en prestaties, waarbij het begrip «marktconform» gehanteerd is. Gebleken is namelijk dat de verwerving en inrichting van de EHS en RodS een complex proces is. Niet alleen grond wordt aangekocht, ook uitruil vindt plaats waarbij een deel van de verworven grond weer wordt verkocht. Er zijn grote lokale en regionale verschillen in de marktprijzen van grond, afhankelijk van onder meer de ligging ten opzichte van stedelijk gebied en de landbouwkundige kwaliteit. Ook de kosten voor de inrichting lopen sterk uiteen, afhankelijk van onder andere het doel waarvoor wordt ingericht, de grootte van de in te richten gebieden en de huidige lokale situatie. Daarnaast is er ook vaak sprake van gebouwen of opstallen die op de gronden staan en moeten worden afgebroken. In het onderzoek is daarom gewerkt met het begrip «schone hectare»; alleen die hectaren zijn meegenomen waarbij de verwervingskosten direct gekoppeld konden worden aan de besteding.

Voor het onderdeel verwerving van de EHS geldt dat de gemiddelde kosten voor akkerbouw- en grasland aangekocht voor de EHS, 2,5% boven de marktprijs liggen. Ondanks grote verschillen binnen de regionale grondmarkt mag dat percentage, in zijn totaliteit, marktconform genoemd worden. Hieruit is in het onderzoek de conclusie getrokken dat de grondmarkt in de periode 2007–2010 niet verstoord is door grondverweringsactiviteiten van DLG (waarbij de feitelijke uitvoering door BBL⁷ is gedaan).

De gemiddelde kosten van de verwerving voor RodS liggen in het algemeen beneden de in het onderzoek van LEI/Alterra gehanteerde norm van 25% van de prijs van rode bestemmingen. De norm is ontleend aan de daadwerkelijk gerealiseerde grondtransacties voor recreatieve bestemmingen (per provincie). Er zijn enkele uitschieters, die verklaard kunnen worden door de aankoop van gronden op speciale locaties, bijvoorbeeld rondom Schiphol.

De kosten van de inrichting zijn moeilijker te beoordelen. Gegevens van projecten die in de onderzoeksperiode zijn uitgevoerd, zijn in beperkte mate beschikbaar. Dit komt vooral omdat de projecten doorgaans een groot aantal jaren duren en dus langer dan de onderzoeksperiode (ILG 2007–2010). Tevens is gebleken dat het vanuit de projectadministratie moeilijk is om de pre-ILG-activiteiten buiten beschouwing te laten, en om een eenduidige koppeling aan te brengen tussen de uitgaven en de prestaties.

Wel kan worden vastgesteld dat de marktconformiteit van de kosten geborgd is in het werkproces; DLG werkt volgens een vastgesteld protocol.

Om te beoordelen of de gerealiseerde inrichtingskosten passen binnen de genormeerde kostprijzen in de onderzoeksperiode, is een referentie nodig. Het normenkader hiervoor, opgenomen in de ILG-bestuursovereenkomsten, is dan een voor de hand liggend uitgangspunt. Voor een goed vergelijk zijn ze echter gedateerd (2006). De gerealiseerde inrichtingskosten per hectare van de projecten die onderzocht zijn bedragen gemiddeld € 19.000 per hectare.

Geconstateerd is dat alleen met een systeem dat uitgaven en ontvangsten koppelt aan de prestatie (hectares) waarvoor kosten worden gemaakt, het mogelijk maakt achteraf vast te stellen in hoeverre de verschillende stappen resulteren in marktconforme prijzen. Een dergelijke registratie houdt in dat er een registratie per project en per activiteit moet worden bijgehouden. Voor de verwerving betekent dit bijvoorbeeld dat ook voor aangekochte ruilgronden wordt bijgehouden voor welk project dat gebeurt. Alleen een registratie op projectniveau maakt later een volledige beoordeling ten opzichte van marktconforme kaders mogelijk. Het Comité van Toezicht betreft de analyse van dit onderzoek bij haar eindrapportage.

3. Benodigde middelen en dekking beheerplannen N2000

De motie vraagt om inzicht in de verplichtingenstand in relatie tot het budget of tot de budgetten inclusief de benodigde middelen voor de beheerplannen (inclusief hydrologische maatregelen). In de situatie van gedecentraliseerd beleid beschouw ik dit als een verzoek om inzicht te krijgen of de kosten van het ontwikkelen en beheren van de EHS inclusief de Natura 2000-gebieden (meerjarig) gedekt zijn.

In het bestuursakkoord natuur dat het kabinet Rutte-I heeft gesloten met de provincies zijn afspraken gemaakt over ontwikkeling van de EHS en over beheer.

⁷ BBL: Bureau Beheer Landbouwgronden

De ontwikkeling van de EHS is geregeld door middel van het «grond voor grond»-principe en leidt tot een verwerving of functieverandering van 17.000 ha en inrichting van 40.000 ha. Voor het beheer van de EHS, inclusief de Natura 2000-gebieden op land, is jaarlijks € 105 mln vanuit het Rijk en € 60 – 65 mln vanuit de provincies beschikbaar. Daarmee kan het beheer, inclusief € 30 mln aan herstelbeheer, worden gefinancierd.

Voor een adequaat beheer in het kader van Natura 2000 / Programmatische Aanpak Stikstof is er aanvullende financiering noodzakelijk. Op grond van een inventarisatie van de kosten door de provincies is in overleg tussen het Rijk, het IPO en de Unie van Waterschappen vastgesteld welke aanvullende financiering nodig is in de eerste beheerplanperiode van 6 jaar voor hydrologie, effectgerichte maatregelen (herstelbeheer), (her)inrichting van natuur, brongerichte maatregelen, monitoring en onderzoek en overige kosten. In de brief van 2 november 2012 (TK 32 670, nr. 64) van de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is de Kamer hierover geïnformeerd.

Dit kabinet heeft jaarlijks € 200 mln. extra vrijgemaakt voor de ontwikkeling en het beheer van de natuur in Nederland. Bij de inzet van deze middelen staat het bijdragen aan het bereiken van de internationale doelen voorop. In dat kader ligt het in de rede het in het bestuurlijk overleg van 10 oktober 2012 van Rijk, provincies en waterschappen besproken dekkingsvoorstel bij het maken van afspraken over de besteding van de € 200 mln. als uitgangspunt te nemen. Hiermee is dekking van de kosten van het beheer van de EHS inclusief de beheerplannen van Natura 2000 gebieden binnen handbereik. Over de uiteindelijke afspraken met de provincies over de inzet van de € 200 mln. per jaar zal ik u afzonderlijk informeren.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema