

Advies commissie-Verheijen herberekening standaardkostprijzen natuurbeheer

5 februari 2009

Inhoudsopgave

1. Samenvatting
2. Context, taakopdracht en werkwijze commissie
3. Gehanteerde uitgangspunten bij de herberekening
4. Uitkomsten van de herberekening: nieuwe standaardkostprijzen
5. Conclusies en aanbevolen vervolgacties

Bijlagen:

1. De uitgangspunten van IPO en LNV, voorzien van de daarop gepleegde acties van de commissie.
2. Een notitie van de terreinbeheerders over de verschillende vormen van beheer.
3. Een toelichting van de terreinbeheerders over ingebruikgeving.
4. Een toelichting van de terreinbeheerders op de gehanteerde toeslagen, BTW-afdracht en prijspeilindexering in de Index.
5. De herberekende standaardkostprijzen, afgezet tegen de oorspronkelijke standaardkostprijzen en een verklaring voor de verschillen.

1. Samenvatting

De commissie is door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) gevraagd een herberekening uit te voeren van de door de terreinbeherende organisaties berekende standaardkostprijzen per beheertype uit de Index Natuur en Landschap (Index).

De herberekening was een van de aanbevelingen uit de door de commissie-Brabers opgestelde audit op de Index. De vragen en aandachtspunten uit deze audit vormden een belangrijke bron voor het werk van de commissie. Daarnaast heeft de commissie met behulp van expertoordelen door deskundigen zowel een ecologische contra-expertise uitgevoerd op de door de beheerders gekozen ecologische uitgangspunten als een beoordeling van de systeemgerelateerde uitgangspunten.

Deze toetsing op basis van expertoordelen - gevoegd bij het meenemen van actuele kennis en inzichten - heeft, in goed overleg met en met instemming van de beheerders, geleid tot herberekende standaardkostprijzen per beheertype. Deze standaardkostprijzen zijn voor vrijwel alle typen lager dan de oorspronkelijke standaardkostprijzen. Daarbij moet worden aangetekend dat een deel van deze daling wordt veroorzaakt door het 'op nul' zetten van de monitoringkosten. Zonder het weglaten van de component monitoring zou de standaardkostprijs van 12 van de 47 herberekende standaardkostprijs substantieel (meer dan 5%) dalen en zou bij 5 beheertypen sprake zijn van een substantiële stijging van de kostprijs.

Kosten voor monitoring en enkele gebieds- of situatiespecifieke kostenposten die naar hun aard niet konden worden opgenomen in de herberekende standaardkostprijzen, zijn wel kosten die gelieerd zijn aan het reguliere beheer. De totale kosten voor het beheer zullen dus hoger zijn dan de optelling van de standaardkostprijzen voor de benodigde beheertypen alleen.

Met deze kanttekening komt de commissie tot de conclusie dat de herberekende standaardkostprijzen een getrouw beeld geven van wat het beheer van deze typen natuur in werkelijkheid kost. De nieuwe standaardkostprijzen zijn naar het oordeel van de commissie dan ook een goede basis voor het inrichten door de provincies van het nieuwe stelsel voor natuurbeheer en voor de sturingsrelatie tussen LNV en Staatsbosbeheer.

Uiteraard vormen de nu herberekende standaardkostprijzen een momentopname. IPO, LNV en beheerders werken aan een systeem dat voorziet in een regelmatige herijking van de standaardkostprijzen. Ten behoeve van die herijking doet de commissie een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Deze hebben onder andere betrekking op aard en omvang van de arbeidstoelagen, de ontwikkeling van ingebruikgeving en de mate van productiviteitsstijging in het natuurbeheer.

2. Context, taakopdracht en werkwijze

2.1 Context

In de bestuursovereenkomsten over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) voor de periode 2007-2013 is opgenomen dat Rijk en provincies afspraken maken over een eenduidig sturingssysteem voor natuurkwaliteit. Ook hebben Rijk en provincies afgesproken een nieuw subsidiestelsel voor natuurbeheer in te richten, de opvolger van het huidige Programma Beheer. Dit stelsel zal via het ILG worden beheerd door de provincies. Daarnaast voeren het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) met Staatsbosbeheer gesprekken over hun onderlinge sturingsrelatie.

Om een effectieve sturing van het natuurbeheer mogelijk te maken hebben de gezamenlijke terreinbeheerders de Index Natuur en Landschap ontwikkeld (kortweg de Index). De Index is een nieuw sturingssysteem voor natuurkwaliteit in Nederland en komt in de plaats van de verschillende systemen die de terreinbeheerders, zoals Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, nu nog hanteren. De Index bevat een nieuwe 'natuurtaal' en standaardkostprijzen per beheertype. Rijk en provincies hebben de Index overgenomen als basis voor het nieuwe stelsel en de afspraken met Staatsbosbeheer.

In oktober 2008 verscheen het rapport van de commissie – Brabers, getiteld 'De Index gewogen. Over taal en taalbeheersing'. Deze commissie was gevraagd een audit uit te voeren op met name de financiële aspecten van de Index. De commissie-Brabers concludeerde dat de Index in principe geschikt is als basis voor sturing en verantwoording, hanteerbaar voor zowel de aanstuurder als de beheerder en passend binnen de nieuwe sturingsfilosofie van 'meer verantwoordelijkheid voor en vertrouwen in alle beheerders'. De commissie achtte daarentegen de door de beheerders berekende standaardkostprijzen nog te onzeker om als basis te dienen voor subsidieverlening in het nieuwe subsidiestelsel voor natuurbeheer. De commissie-Brabers adviseerde daarom onder andere tot het uitvoeren van een herberekening na ecologisch advies.

De opdracht tot het uitvoeren van deze herberekening en het op grond daarvan opleveren van nieuwe standaardkostprijzen per beheertype is gegeven aan een nieuwe commissie, de commissie-Verheijen. Deze commissie doet in dit rapport verslag.

2.2 Taakopdracht

De opdrachtbrief aan de commissie is op 11 december 2008 verstuurd door Gerard Beukema, directeur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Anita Wouters, directeur-generaal bij het ministerie van LNV. De commissie kreeg de taak het 'herberekenen van de standaardkostprijzen uit de Index' hetgeen moest leiden tot 'een advies over de standaardkostprijzen per beheertype waarin de kosten van regulier beheer zijn opgenomen, die ecologisch verantwoord zijn om beheertypen in stand te houden en die gedragen worden door de terreinbeherende organisaties'.

Op basis van de opdrachtbrief en de door LNV en IPO benoemde gezamenlijke uitgangspunten, heeft de commissie haar taakopdracht nader geconcretiseerd en afgebakend. Dit had met name betrekking op de volgende aspecten:

- De vraag wat wordt verstaan onder 'regulier beheer' en wat onder 'kwaliteitsinvesteringen' bleek op basis van het rapport-Brabers, de opdrachtbrief en

de uitgangspuntennotitie nog vatbaar voor enige interpretatieverschillen. De commissie heeft daarom besloten voor de herberekening de definitie van 'regulier beheer' nader te concretiseren (zie verder 2.1).

- De commissie heeft als opdracht een advies te geven over de standaardkostprijzen per beheertype. De commissie doet geen uitspraken over de vraag welk deel van deze kosten in het nieuwe stelsel voor beheer ook daadwerkelijk moeten worden vergoed aan de beheerders. Die vraag moet worden beantwoord door betrokkenen overheden. De commissie beantwoordt dus de vraag – op basis van de thans beschikbare gegevens- wat het natuurbeheer kost, niet de vraag welk beheer door de overheid zou moeten worden gesubsidieerd en zo ja, op welke wijze.
- De landschaps- en recreatietypen van de Index zijn buiten de werkerterrein van de commissie gebleven. Over de wijze waarop de landschapstypen worden opgenomen in het nieuwe stelsel voor natuurbeheer, wordt nog gesproken in de Stuurgroep omvorming Programma Beheer. Over de plaats van recreatie hebben IPO en LNV inmiddels besloten dat recreatiecomponent in het nieuwe stelsel wordt vormgegeven door een recreati toeslag conform de huidige regeling in Programma Beheer en dus niet via de recreatietypen van de Index. De door de commissie uitgevoerde herberekening bleef daarom beperkt tot de natuurtypen van de Index.

De uitgangspunten van LNV en IPO zijn opgenomen in bijlage 1, in kaders voorzien van de actie die de commissie hierop heeft ondernomen.

2.3 Samenstelling en werkwijze commissie

De commissie was als volgt samengesteld:

Drs. L. Verheijen, voorzitter

Drs. R. Post (LNV Directie Natuur), secretaris

Drs. T. Mulder (Interprovinciaal Overleg), lid

Drs. P. J. van der Reest (Interprovinciaal Overleg), lid

Mr. L. A. Hummelen (Staatsbosbeheer) / drs. J. Bos (Natuurmonumenten) namens de gezamenlijke terreinbeherende organisaties), lid

Drs. T. F. de Boer (Dienst Landelijk Gebied), lid

Ir. F. van der Zee / Ir. D. Bal (LNV Directie Kennis), lid

Het tijdspad waarin de commissie moest werken, was kort. Op 11 december 2008 is de opdracht ontvangen, op 1 februari 2009 moest het advies gereed zijn. Tijd voor uitvoerig onderzoek was er daarom niet. De commissie heeft de in de opdracht meegegeven vragen dan ook beantwoord met behulp van de in de commissie aanwezige expertise en externe expertoordelen.

Bij twee vergaderingen van de commissie zijn vertegenwoordigers van de opdrachtgevers aanwezig geweest.

Ecologische contra-expertise

De door de beheerders herberekende standaardkostprijzen, inclusief de onderbouwing hiervan en de beschrijving van de beheertypen, zijn van commentaar voorzien door

verschillende provinciale ecologen. Ook de ecologen in de commissie (van LNV Directie Kennis) hebben hun oordeel hierover geveld, waarop vervolgens is gereageerd door de beheerders.

Met het Planbureau voor de Leefomgeving (Jaap Wiertz, Marlies Sanders, Alex Schotman) heeft de commissie deze aspecten in een verdiepende bijeenkomst besproken. Het Planbureau heeft op basis van een voorlopig oordeel van de commissie een notitie met commentaar aan de commissie gestuurd.

In 3.1. staan de uitkomsten van deze ecologische contra-expertise vermeld.

Toetsing systeemgerelateerde aspecten

De volgende systeemgerelateerde aspecten zijn beoordeeld: arbeidsgelateerde toeslagen, BTW-verrekening, prijspeilindexering en productiviteitsstijging. Hierover heeft de commissie een bijeenkomst belegd met de externe deskundigen Raymond Schrijver (Alterra, betrokken bij het normboek van Alterra) en Peter van Soest (particulier rentmeester). Ook de deskundigheid van andere organisaties die ervaring hebben met (het aanbesteden van) werk in het landelijk gebied (Dienst Landelijk Gebied, enkele waterschappen) zijn geraadpleegd.

In 3.2 staan de uitkomsten van de toetsing van de systeemgerelateerde aspecten vermeld.

Een belangrijk deel van het werk van de commissie bestond uit het stellen van verdiepende en verduidelijkende vragen aan de beheerders, in hun hoedanigheid van opstellers van de Index (met name Piet Schipper van Staatsbosbeheer en Henk Siebel van Natuurmonumenten). Dit heeft een aantal belangrijke, toelichtende notities opgeleverd, waarvan er enkele als bijlage bij dit advies zijn gevoegd.

De feitelijke herberekening is, op basis van de door de commissie geformuleerde uitgangspunten, uitgevoerd door Fred Mijnten (Staatsbosbeheer).

De commissie dankt alle externe deskundigen en de medewerkers bij de terreinbeherende organisaties voor hun spoedige en grondige bijdrage aan het werk van de commissie.

3. Gehanteerde uitgangspunten bij de herberekening

Voorafgaand aan de herberekening, heeft de commissie bepaald welke uitgangspunten zij daarbij hanteerde. De commissie heeft bepaald aan welke knoppen bij de herberekening zou moeten worden gedraaid en op welke manier.

Een belangrijk richtsnoer voor het bepalen van deze uitgangspunten was het rapport-Brabers.

De commissie hanteert hierbij een driedeling. Allereerst behandelt de commissie de ecologische uitgangspunten die zij heeft gehanteerd bij de herberekening (3.1). Vervolgens worden de systeemgerelateerde componenten behandeld (3.2). Tenslotte komen enkele overige aspecten aan de orde (3.3).

3.1 Ecologische uitgangspunten

Bij het beoordelen van de ecologische uitgangspunten voor de herberekening zijn de door de beheerders opgestelde kostenbladen voor de Index door diverse deskundigen bestudeerd. In deze kostenbladen hebben de beheerders per beheertype opgeschreven uit welke maatregelen de standaardkostprijs is opgebouwd en wat daarvan de herkomst en de grondslag is.

Bij het, met behulp van de ingewonnen ecologische expertise, beoordelen en waarderen van deze informatie heeft de commissie onder andere de vragen van de commissie-Brabers in ogenschouw genomen. De commissie-Brabers benoemt ten aanzien van de ecologische aspecten van de standaardkostprijsberekening een aantal elementen dat een nadere ecologische verkenning vereist, vooraleer een uitspraak kan worden gedaan over de redelijkheid en de volledigheid van de standaardkostprijzen.

Naast de door de commissie-Brabers opgeworpen specifieke vragen, is in de ecologische 'contra-expertise' ook op andere ecologische aspecten gelet. Hierbij is met name gelet op de relevantie van beheermaatregelen voor het beoogde beheertype, zowel naar aard als intensiteit.

Regulier beheer versus kwaliteitsimpulsen

Een van de vragen van de commissie-Brabers is de vraag of de in de standaardkostprijzen opgenomen maatregelen beschouwd kunnen worden als regulier beheer of dat sommige maatregelen eerder als herstel - of investeringsmaatregelen gekarakteriseerd kunnen worden die bedoeld zijn om de externe (milieu)condities te verbeteren (zie 1.2). Voor het beantwoorden van die vraag is het van belang een goede definitie te vinden van het begrip 'regulier beheer'. De commissie heeft gemerkt dat de formulering in de opdrachtbrief nog ruimte liet voor interpretatieverschillen. De commissie heeft daarom de definitie nader geconcretiseerd. Regulier beheer behelst volgens de definitie van de commissie die componenten die noodzakelijk zijn om, bij de huidige externe omstandigheden, de huidige natuurwaarden in stand te kunnen houden. De huidige situatie is daarin het uitgangspunt. Dit betekent bijvoorbeeld dat het wat frequenter dan voorheen moeten plaggen vanwege de in de loop der jaren toegenomen stikstofdepositie gerekend wordt tot regulier beheer. Deze maatregelen zijn te beschouwen als kleinschalige, interne beheermaatregelen. De omvang van deze 'milieucomponent' is op dit moment moeilijk te kwalificeren.

Maatregelen die echter beogen de waterhuishouding in en rond te gebieden te verbeteren,

worden gerekend tot investeringen in de beoogde kwaliteit van de natuur en daarmee niet tot het reguliere beheer. Deze maatregelen hebben een grootschalig en extern karakter en zijn eerder te beschouwen als inrichtings- of herstelmaatregelen. Hiervoor biedt het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) aparte mogelijkheden. Bijlage 2 bevat een overzicht van de verschillende soorten maatregelen en de wijze waarop hiermee is omgegaan in de standaardkostprijsberekening.

De commissie komt op grond van de reacties van de diverse betrokken ecologen tot de conclusie dat de in de standaardkostprijzen opgenomen maatregelen als regulier beheer kunnen worden beschouwd. De maatregelen zijn direct toe te schrijven aan het benodigde beheer. De commissie onderschrijft het door de beheerders ingenomen standpunt, dat de kosten van het regulier beheer per beheertype onafhankelijk zijn van het gewenste kwaliteitsniveau.

Ambitieniveau beheertypen

De commissie-Brabers vraagt zich in haar rapport ook af of bij het opstellen van de standaardkostprijzen niet ook een kwaliteitsambitie van beheerders naar voren die mogelijk verder gaat dan het uitgangspunt van 'instandhouding van de huidige kwaliteit in de terreinen'. Voor dit vermoeden heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden. Uitgangspunt bij het opstellen van de standaardkostprijzen is immers dat deze onafhankelijk zijn van de kwaliteit van een beheertype. Een probleem hierbij is wel dat de kwaliteitsambities en de gevolgen daarvan voor het beheer van de beoogde natuur op dit moment noch in het beheertype noch in de beleidsdoelstellingen scherp zijn gedefinieerd. Het is dan ook goed dat Rijk en provincies op basis van de nieuwe regeling in de Index en in de provinciale beheerplannen kwaliteitsklassen gaan definiëren en met behulp daarvan de ambities gaan benoemen: welke natuur van welke kwaliteit streven we op welke plek na? Daarbij kan het ambitieniveau eenduidig worden vastgesteld.

Achterstallig onderhoud?

De commissie-Brabers komt tevens tot het oordeel dat niet op grote schaal sprake is van achterstallig onderhoud in het reguliere beheer, dat door de beheerders via de Index zou moeten worden 'rechtgetrokken'. De commissie-Brabers baseert haar oordeel op het bestuderen van interne kwaliteitscontroles. De achteruitgang van de natuur wordt volgens het rapport-Brabers vooral veroorzaakt door externe omstandigheden, die met eenmalige kwaliteitsimpulsen zou moeten worden rechtgetrokken. De commissie kan zich vinden in deze conclusie van het rapport-Brabers. De commissie tekent daarbij aan dat deze kwaliteitsimpulsen in het ILG-spoor ten behoeve van de gewenste milieumomstandigheden wel van groot belang zijn, ook om de druk op het reguliere beheer te verzachten.

Op basis van het bovenstaande komt de commissie tot het oordeel dat in de standaardkostprijzen van de Index de kosten voor regulier beheer zijn meegenomen en dat hierin geen expliciete of verborgen kwaliteitsimpulsen zijn opgenomen. Deze aspecten leiden naar het oordeel van de commissie niet tot herberekening van de standaardkostprijzen.

Overige aspecten uit de contra-expertise

Dat betekent echter niet dat de commissie geen aanleiding zag voor een herberekening op basis van ecologische aspecten. De commissie is namelijk in haar ecologische contra-expertise wel op componenten in de berekende standaardkostprijzen gestuit die door ecologische expertise, als onjuist, overbodig of overdadig werden getypeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen die in alle terreinen waren opgenomen, terwijl ze feitelijk niet in alle terreinen of beheertypen werden toegepast (zoals bemesting en onderhoud wegen) of om maatregelen die binnen een gebied teveel waren opgenomen (zoals de hoeveelheid raster of het onderhoud van watergangen). Ook ging het hierbij om de intensiteit en de frequentie van de genomen maatregelen.

De kritiek van de experts is verzameld en vervolgens besproken met de opstellers van de Index. Op een aantal punten konden de opstellers bevredigende antwoorden geven over de door de experts opgeroepen vragen. Die onderdelen zijn daarom niet meegenomen in de herberekening. Op een aantal andere punten waren de opstellers in de Index het eens met het geleverde commentaar. Voor deze componenten zijn, in goed onderling overleg, de uitgangspunten voor de herberekening daarom aangepast. Tabel 2 bij 2.1.3 geeft per beheertype inzicht in de wijzigingen die ten behoeve van de herberekening zijn doorgevoerd. Per saldo hebben de aangebrachte wijzigingen een neerwaarts effect op de standaardkostprijs (zie hoofdstuk 3).

3.1.1 Ingebruikgeving

Een uitgangspunt bij het berekenen van de standaardkostprijzen in de Index door de beheerders, was dat het beheer plaatsvindt in 'eigen regie'. Dit betekent dat de beheerder zelf het beheer uitvoert of een aannemer vraagt beheerwerkzaamheden uit te voeren. Bij een aantal beheertypen is in de praktijk echter ook sprake van ingebruikgeving.

Ingebruikgeving (IGG) is het door de terreinbeheerder aan derden (veelal boeren) in gebruik geven van een natuurterrein.

Onderscheidend van IGG en eigen regie is de vorm en de aard van de afspraak. Bij eigen regie geeft de beheerder opdracht aan een aannemer waarbij zowel het 'wat' als het 'hoe' worden bepaald. Bij IGG wordt het 'wat' aangegeven en heeft de gebruiker van het terrein binnen kaders ruimte voor het 'hoe'. Voorbeelden van ingebruikgeving zijn 'hout op stam' - de 'derde' krijgt de beschikking over het product en zorgt voor de maatregelen (kosten) die nodig zijn om het product (opbrengsten) te oogsten - en verschillende vormen van pacht. Het natuurbeheer van sommige beheertypen kan geheel of gedeeltelijk via IGG worden gerealiseerd.

Voor de herberekening hanteert de commissie, in navolging van het advies uit het rapport-Brabers, het uitgangspunt dat voor de beheertypen waarbij IGG relevant is, een vast percentage IGG (op basis van een landelijk gemiddelde) moet worden verdisconteerd in de standaardkostprijs. Een vast percentage heeft als grote voordeel dat het eenvoudig toepasbaar is, in plaats van bijvoorbeeld de veel bewerkelijkere methode van nacalculatie. De beheerders hadden bij de berekening van de standaardkostprijs zowel een variant met IGG als een variant zonder IGG uitgewerkt. De commissie beveelt aan bij het vaststellen van de standaardkostprijzen voor de betreffende beheertypen alleen uit te gaan van de IGG-variant.

Vervolgens is nagegaan bij welke beheertypen IGG al dan niet wordt verrekend en wat hiervoor de reden is. Daarnaast is de vraag welk IGG-percentages per beheertype wordt

gehanteerd en waarom. De commissie heeft de beheerders gevraagd in kaart te brengen hoe zij deze vragen hebben beantwoord en hoe zij hiermee zijn omgegaan in de berekening van de standaardkostprijzen. In de oorspronkelijke berekening was dit immers niet expliciet zichtbaar gemaakt. In de huidige praktijk vindt ingebruikgeving plaats bij ongeveer dertig beheertypen. In de berekende standaardkostprijzen wordt echter bij 7 beheertypen IGG verrekend. In bijlage 3 zetten beheerders uiteen hoe zij tot deze selectie zijn gekomen. Daarbij worden de volgende criteria gehanteerd.

Verrekening heeft plaatsgevonden bij die beheertypen waarbij:

- a) Er veelal sprake is van een link met agrarisch gebruik en belangstelling van boeren.
- b) Er in de praktijk op een substantieel percentage van het oppervlak van de beheertypen en een substantieel deel van het beheer IGG wordt toegepast
- c) Doelrealisatie mogelijk en wenselijk is met behulp van IGG en
- d) IGG leidt tot een substantieel neerwaarts effect op de standaardkostprijs.

Na het doorlopen van deze selectiecriteria blijven de in tabel 1 genoemde 7 beheertypen over, waarbij in de standaardkostprijzen IGG is verrekend. Het percentage IGG is bepaald op basis van de situatie in de praktijk per beheertype. In bijlage 3 is per beheertype toegelicht hoe de percentages zijn bepaald.

	Beheertype	IGG %	Hout op stam %
05.02	Gemaaid rietland + IGG	70%	
12.02	Kruiden- en structuurrijk grasland + IGG	75%	
12.05	Kruiden- en faunarijke akker + IGG	50%	
13.01	Vochtig weidevogelgrasland + IGG	40%	
13.02	Wintergastenweide + IGG	95%	
16.01	Droog bos met productie + op stam		100%
16.02	Vochtig bos met productie + op stam		100%

Tabel 1: Beheertypen met IGG- verrekening en de daarbij gebruikte percentages

De commissie concludeert op basis van de door de beheerders verschaft informatie over het keuzeproces (opgenomen in bijlage 3) en het oordeel van de deskundigen, dat de geselecteerde beheertypen en de daarbij gehanteerde percentages een goede grondslag bieden voor de wijze waarop in de standaardkostprijzen wordt omgegaan met ingebruikgeving. Buiten de vaststelling dat voor deze beheertypen de niet-IGG-varianten in de standaardkostprijsberekening vervallen, leidt ingebruikgeving daarmee niet tot gewijzigde uitgangspunten voor de herberekening.

Het ligt, mede gezien de schommelingen in de landbouwmarkt en trends in de landbouwbedrijfsvoering, voor de hand het IGG-percentage en de beheertypen waarbij IGG wordt ingecalculleerd, op basis van recente gegevens te herijken bij de voorziene periodieke actualisatie van de standaardkostprijzen.

3.1.2 Monitoring

In de oorspronkelijke berekening van de standaardkostprijs was ten aanzien van de kosten voor monitoring een schatting gemaakt op basis van de huidige praktijk bij alleen

Staatsbosbeheer. In de Stuurgroep Omvorming Programma Beheer is inmiddels besloten om monitoring in het nieuwe stelsel voor natuurbeheer vooralsnog niet via de beheersubsidie te financieren, maar via afzonderlijke afspraken met (gecertificeerde) beheerders. Dat gevoegd bij het feit dat de monitoringprotocollen per beheertype nog in ontwikkeling zijn, heeft de commissie doen besluiten om bij de herberekening de kosten voor monitoring uit de standaardkostprijs 'op nul' te zetten. Deze 'nuloptie' heeft als bijkomend voordeel dat in de discussie over de wijze waarop monitoring in het nieuwe stelsel wordt gefinancierd, een zuiver beeld kan worden geschetst van de benodigde middelen voor monitoring. Kosten voor monitoring zijn echter wel kosten die verbonden zijn aan het (regulier) beheer. In het vervolgtraject zal dus terdege rekening moeten gehouden met deze kostenpost. Op het moment dat de monitoringprotocollen klaar zijn zullen de kosten van monitoring opnieuw moeten worden berekend en moeten hierover knopen worden doorgehakt.

3.1.3 Conclusies voor de herberekening voor de ecologische uitgangspunten

De in dit hoofdstuk beschreven uitgangspunten hebben geleid tot de volgende wijzigingen ten behoeve van de herberekening:

Overzicht van wijzigingen t.b.v. de herberekening van de standaardkostprijzen		
nr	Beheertype(n)	Wijziging
1	08.01 Strand en embryonaal duin	De maatregelen gericht op begrazing met vee worden geschrapt.
2	17.04 Eendekooi	Het berekeningspercentage voor een aantal maatregelen wordt verlaagd.
3	06.03 Hoogveen 06.04 Vochtige heide 07.01 Droge heide 07.02 Zandverstuiving 12.01 Bloemdijk	De maatregelen samenhangend met schapenbegrazing door een kudde worden conform besluit IPO, LNV en TBO's uit de standaardkostprijs gehaald. Deze worden vervangen door 'begrazen binnen raster'. De financiering van meerkosten van begrazing met schaapskuddes wordt conform besluit IPO/LNV geregeld via een provinciale regeling of toeslag.
4	12.2 Kruiden- en faunarijk grasland	De maatregel 'bemesten met kunstmest' wordt vervangen door 'bekalken' met een frequentie van eens per 3 jaar.
5	13.1 Vochtig weidevogelgrasland	Het berekeningspercentage voor de maatregel 'bekalken' wordt verlaagd van 75% naar 60% (IGG variant).
6	15.2 Dennen-, eiken-, en beukenbos	Het berekeningspercentage voor de maatregel 'begrazing' (inclusief daarmee samenhangende maatregelen zoals rasters) wordt verlaagd van 20% naar 10%. Dat vraagt een extra inzet van de maatregel 'mantel- en zoombeheer', het berekeningspercentage hiervan wordt verhoogd van 3 naar 15%.
7	15.2 Dennen-, eiken-, en beukenbos	Berekeningspercentage van de maatregel 'oogsten hout' wordt verlaagd van 100% naar 40%. Intensiteit wordt evenredig verhoogd. Dit heeft geen effect op standaardkostprijs.
8	15.2 Dennen-, eiken-, en beukenbos	Het berekeningspercentage van de maatregel 'onderhoud watergangen' wordt verlaagd van 100% naar 50%
9	6.6 Zuur ven of hoogveenven	De maatregel 'Onderhoud watergangen' wordt geschrapt
10	15.1 Duinbos	De maatregel 'onderhoud watergangen' wordt geschrapt.
11	16.1 Droog bos met produktie	Het berekeningspercentage van de maatregel 'onderhoud watergangen' wordt verlaagd van 100% naar 50%, de intensiteit wordt verhoogd van 5 naar 10m/ha. Geen effect op standaardkostprijs
12	17.1 Vochtig hakhout en middenbos	Berekeningspercentage van de maatregel 'onderhoud watergangen' wordt verlaagd van 100% naar 90%
13	17.2 Droog hakhout	Berekeningspercentage van de maatregel 'onderhoud watergangen' wordt

		verlaagd van 100% naar 50%, intensiteit wordt verhoogd van 5 naar 10/m ha. Dit heeft geen effect op standaardkostprijs.
14	Alle Bostypen	Het berekeningspercentage van de maatregel 'Snoeien overhangende takken' wordt bij alle bostypen verlaagd van 100% naar 5%, de norm evenredig verhoogd. Dit heeft geen effect standaardkostprijs.
15	Alle Bostypen	De kosten voor bijdrage Bosschap worden geschrapt.
16	4.4 Afgesloten zeearm	De maatregel 'onderhoud wegen' wordt geschrapt.
17	4.1 Kranswierwater 4.2 Zoete plas	De maatregel 'maaien en afvoeren' wordt toegevoegd met een berekeningspercentage van 2% en een frequentie van eens in de vijf jaar. Reden: consistentie met 4.3, bij 4.1. en 4.2.
18	7.2 Zandverstuiving	Het berekeningspercentage van de maatregel 'verwijderen vegetatie' wordt verlaagd van 60% naar 50%
19	7.2 Zandverstuiving	Het berekeningspercentage van de maatregel 'begrazen' wordt verlaagd van 25% naar 15%.
20	Beheertypen met IGG variant	De 'niet IGG-varianten' van de betreffend beheertypen zijn uit het overzicht van standaardkostprijzen per beheertype verwijderd. Voor overzicht beheertypen met IGG zie tabel 1.
21	Diverse beheertypen	De maatregel 'uitmaaaien watergangen' is goedkoper geworden vanwege aanpassing in gehanteerde maaikorf.
22	Alle beheertypen	De kosten voor monitoring zijn uit de standaardkostprijs gehaald. Zodra de monitoringprotocollen per beheertype zijn vastgesteld zullen de kosten voor monitoring opnieuw worden berekend.

Tabel 2: Ecologische uitgangspunten die ten behoeve van de herberekening zijn aangepast

Het resultaat van de herberekening die op basis hiervan is uitgevoerd, wordt zichtbaar in hoofdstuk 3 (bijlage 5).

3.2 Systeemgerelateerde uitgangspunten

In deze paragraaf worden de aspecten besproken die niet zozeer met ecologische keuzes te maken hebben, maar met aan het systeem van standaardkostprijzen gerelateerde aspecten: arbeidstoelagen (2.2.1), BTW-verrekening (2.2.2) en prijsindexering en productiviteitsstijging (2.2.3).

3.2.1 Arbeidstoelagen

Dit zijn toeslagen op de kale beheerkosten die zijn gerelateerd aan de voor het beheer benodigde arbeid. In de Index wordt hiertoe een vast percentage per beheertype gerekend voor zowel een aannemerstoelag (20%) als een toeslag voor werkbegeleiding (15%).

20,0% Aannemerstoelag
~~15,0%~~ Toeslag werkbegeleiding
 35,0% *Opgeteld*

Aannemerstoelag

De aannemerstoelag bestaat uit overheadkosten die worden gemaakt door de aannemer, zoals reiskosten, administratie, bedrijfsvoering, rente en risico. Dit percentage van 20% wordt ook gehanteerd voor situaties waarin het beheer door de beheerder zelf wordt uitgevoerd, ook al leert de ervaring dat in de praktijk in deze gevallen de kosten veelal wat

hoger liggen. Als sprake is van ingebruikgeving, wordt dit percentage alleen toegepast op dat deel van de kosten waarvoor geen ingebruikgeving geldt. Zo bedraagt de aannemerstoeslag voor gemaaid rietland 20% van 30% (het niet-IGG-percentage) van de kostprijs (zie tabel 1).

Deze toeslag is gebaseerd op het Normenboek Natuur, Bos en Landschap 2008 van Alterra (p.10). Navraag bij de opstellers van dit Normenboek leert dat dit percentage al geruime tijd wordt gehanteerd op basis van een inschatting van de situatie in de praktijk. Daarmee is het niet op basis van actuele en feitelijke gegevens onderbouwd. Anderzijds blijkt uit een rondgang langs andere organisaties die te maken hebben met het aannemen van werk in het landelijk gebied dat dit percentage een realistische inschatting is van de praktijk. Bij Staatsbosbeheer ligt het percentage in de praktijk wat hoger; in Programma Beheer waren er sterke verschillen per beheertype, maar kwam het gemiddelde in de buurt van de 20%. De commissie komt een aannemerstoeslag van 20% op de kale kostprijs dan ook als redelijk voor.

Werkbegeleiding

De toeslag voor werkbegeleiding dekt de kosten die te maken hebben met de begeleiding van het uit te voeren werk, zoals het maken van bestekken, het contact met de mogelijke leveranciers, de gunning en de toezicht op het werk. Deze toeslag van 15% voor werkbegeleiding vloeit, in tegenstelling tot de aannemerstoeslag, niet rechtstreeks voort uit het Normenboek van Alterra. De beheerders hebben hierbij gebruikt van de praktijksituatie in het natuurbeheer. In Programma Beheer zijn de kosten voor werkbegeleiding gezien het verschil in gehanteerde begrippen lastig te destilleren, maar ligt het percentage gemiddeld genomen onder de 15%.

Ook hier leert in de rondvraag bij andere sectoren, zoals waterschappen, dat een percentage van 15% op basis van de huidige praktijk zeker niet als te hoog (door sommigen zelfs als aan de lage kant) wordt ervaren. Een deel van het geconstateerde verschil met Programma Beheer kan worden verklaard door het feit dat de meeste normbladen van Programma Beheer ongeveer tien jaar oud zijn en dat sindsdien de wet- en regelgeving ten aanzien van aanbesteden is verscherpt. De commissie komt, alles afwegende, een toeslag voor werkbegeleiding van 15% op de kale kostprijs dan ook als redelijk voor.

Differentiatie per beheertype?

In de Index is er voor gekozen voor alle beheertypen dezelfde werkgerelateerde opslagpercentages te hanteren. Dat heeft uiteraard de charme van de eenvoud en houdt de administratieve lasten laag. Een mogelijk bezwaar is echter dat zo'n percentage geen recht doet aan een situatie in de praktijk, die per beheertype kan verschillen. De commissie heeft daarom overwogen of een differentiatie per beheertypen mogelijk en wenselijk zou zijn. Navraag bij de deskundigen leert dat er op dit moment weinig gegevens bekend over het verschil van werkgerelateerde kosten per beheertypen. Programma Beheer werkt wel met een (soms zeer sterke) differentiatie, maar niet (meer) is na te gaan op welke gegevens deze differentiatie destijds was gebaseerd en hoe deze te relateren is aan de huidige praktijk. De commissie komt daarom tot de conclusie dat zij op dit moment niet over voldoende onderbouwde informatie beschikt om zo'n differentiatie per beheertype bij de

herberekening door te voeren. Zij acht dit voor de nabije toekomst echter een wezenlijke onderzoeksvraag.

Conclusie

Gezien het bovenstaande komt de commissie tot het oordeel dat de gehanteerde werkgerelateerde toeslagen van in totaal 35% van de kale kostprijs een getrouwe en realistische inschatting zijn van de werkelijke kosten. Voor de herberekening is dit percentage dan ook niet gewijzigd. Voor de toekomst beveelt de commissie echter aan nader te onderzoeken in hoeverre deze percentages zich verhouden tot de praktijksituatie in het veld en daarbij tevens de vraag te betrekken in hoeverre een differentiatie van de toeslagen per beheertype mogelijk en wenselijk is. De actualisatie van het Normenboek Bos, Natuur en Landschap van Alterra kan voor zo'n onderzoek worden benut. De uitkomsten hiervan kunnen dan worden meegenomen bij de voorziene reguliere herijking van de standaardkostprijzen.

3.2.2 BTW-verrekening

In de Index hebben beheerders voor elk beheertype gerekend met een percentage van 6,2% over de kostprijs inclusief de werkgerelateerde toeslagen.

Over nagenoeg alle goederen en diensten die worden ingekocht of worden verkocht moet in beginsel BTW worden berekend en/of betaald. Organisaties die activiteiten uitvoeren die belastingplichtig zijn in de zin van de Wet op de Omzetbelasting, zijn verplicht om BTW die ze in rekening gebracht hebben af te dragen aan de fiscus. BTW die ze hebben betaald mogen ze daarmee verrekenen. Bepalend is dus de vraag welke activiteiten worden uitgevoerd. De rechtsvorm is niet van belang: alle rechtspersonen kunnen in beginsel BTW-plichtig zijn en dus BTW verrekenen.

Terreinbeheer bestaat vanuit de optiek van de fiscus uit: 1) natuurbeheer en 2) activiteiten die samenhangen met bosbouw of landbouw. Natuurbeheer is geen BTW-plichtige activiteit. De achtergrond hiervan is dat bij het natuurbeheer wel veel kosten zijn, maar geen of nauwelijks opbrengsten en inkomsten. Natuurbeheerders innen dus nauwelijks BTW en voor de fiscus zou er dus weinig BTW te halen zijn, maar wel veel te brengen. Activiteiten die samenhangen met bosbouw of landbouw hebben betrekking op primaire productie (hout, gras en dergelijke). Deze vallen onder de zogeheten Landbouwregeling en zijn diensgevolge niet BTW-plichtig. De Landbouwregeling is tegelijk met de Wet op de Omzetbelasting ingevoerd om te voorkomen dat landbouwers zouden worden geconfronteerd met hoge administratieve lasten en daarmee in een oneerlijke concurrentiepositie zouden terechtkomen ten opzichte van landbouwers in het buitenland. Veel terreinbeheerders voeren naast natuurbeheer ook BTW-plichtige activiteiten uit. Deze vormen doorgaans een klein deel van de totale activiteiten. Het gaat bijvoorbeeld om zandwinning, verkoop van gras 'op stam', verkoop van kerstbomen en snijgroen, verkoop van folders en wandelkaarten, exploitatie van kampeerterreinen. Voor deze commerciële activiteiten zijn de terreinbeheerders gewoon BTW-plichtig. BTW over kosten die aantoonbaar aan deze activiteiten kunnen worden toegerekend, kan voor de volle 100% worden verrekend. Daarnaast zijn er kosten die minder dan 100% zijn toe te rekenen aan BTW-plichtige activiteiten (bijvoorbeeld bepaalde overheadkosten). In dat geval kan met de Belastingdienst een percentage van de BTW over deze kosten worden verrekend. Het

vaststellen van dit percentage gebeurt doorgaans in overleg tussen de terreinbeheerder en de Belastingdienst en het resultaat is dan ook te beschouwen als maatwerk. Voor Staatsbosbeheer is momenteel bijvoorbeeld 13% van de betaalde BTW verrekenbaar (als SBB 119 euro betaalt is daarvan 19 euro BTW en kan 13% van 19 euro worden verrekend (2,47 euro); dat levert een netto BTW tarief van 16,53%).

In de berekende standaardkostprijzen wordt 6,2% niet verrekenbare BTW gerekend. Het percentage van 6,2% BTW is gebaseerd op nacalculatie van Staatsbosbeheergegevens van beheerseenheden over het jaar 2006.

€	39.296.703,40	loonkosten
	<u>21.660.328,73</u>	<u>overige kosten</u>
€	60.957.032,13	totaal kosten
	17,50%	BTW over overige kosten
		(was 16,50% gemiddeld maar trend is minder laag tarief en minder verrekenbaar)
€	3.790.557,53	BTW over diensten, leveringen en werken op beheerseenheidniveau
	6,2%	verhouding BTW bedrag t.o.v. totale kosten op beheerseenheidniveau

Dit percentage is met onzekerheden omkleed. De commissie heeft overwogen dit opslagpercentage uit de herberekening te halen en in plaats daarvan te adviseren BTW op basis van nacalculatie te verrekenen. Dit zal naar verwachting echter een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lasten van de betrokken overheden tot gevolg hebben. Daarom heeft de commissie geoordeeld vooralsnog de hoogte en de systematiek van het opslagpercentage intact te laten.

Een aanbeveling voor de toekomst is om te bezien op welke wijze verbetering en vereenvoudiging van de BTW-systematiek in het natuurbeheer kan worden verkregen.

3.2.3 Prijspeilindexering en productiviteitsstijging

Het ligt volgens de commissie in de rede bij het bepalen van de standaardkostprijs rekening te houden met zowel de verwachte prijsstijging als de voorziene productiviteitsstijging.

Prijspeilindexering

In de Index hebben beheerders een prijspeilindexering toegepast op de kostprijs na BTW-verrekening. De oorspronkelijk berekening van de standaardkostprijs was gebaseerd op normen van Alterra, prijspeil 1-1-2007 (digitale uitgave). Op basis de CPB-Consumentenprijsindex over 2007 (2,25%) en inschatting hiervan voor 2008 (eveneens 2,25%), leidde tot een indexering van 4,5% van de standaardkostprijzen. Inmiddels is het Normenboek Bos, Natuur en Landschap 2008 verschenen, met daarin tijd- en kostennormen met als peildatum 1-1-2008. Deze nieuwe normen zijn verwerkt in de herberekening. De indexering over het jaar 2007 is daarmee vervallen. Over bleef de indexering over het jaar 2008. Op basis van de CPB-nieuwsbrief 2008 is deze vastgesteld op 2,5%.

Beheerders hebben de commissie overigens meegegeven dat de CBP-index overheidsconsumptie misschien een betere grondslag voor indexering is dan de CPB-Consumentenprijsindex. Navraag leert dat ook de rijksbudgetten voor natuurbeheer van het ministerie van LNV loon- en prijsbijstelling ontvangen op basis van de

consumentenprijsindex. Om de indexering van enerzijds de subsidie en anderzijds de kosten niet uiteen te laten lopen, heeft de commissie bij de herberekening vastgehouden aan de consumentenprijsindex.

Productiviteitstijging

In de standaardkostprijsberekening van de beheerders is geen rekening gehouden met een percentage voor de verwachte productiviteitstijging in het natuurbeheer. Deze productiviteitsstijging wordt achteraf wel (gedeeltelijk) meegenomen, omdat deze zoveel mogelijk wordt verankerd in de normen en tarieven van het Normenboek. De commissie-Brabers doet in haar rapport de suggestie naast de automatische compensatie voor prijsstijging ook een 'efficiencyprikkel' te verdisconteren en doet daarbij de suggestie de automatische loon- en prijsbijstelling en de productiviteitstijging tegen elkaar weg te strepen.

De commissie vindt dat een wat te rigide benadering. De commissie acht het echter redelijk om ook vooraf een percentage in te bouwen voor de verwachte productiviteitsstijging. Over de gerealiseerde productiviteitsstijging in het natuurbeheer zijn weinig praktijkgegevens beschikbaar. Navraag bij Alterra leert dat in de landbouwsector rekening wordt gehouden met een productiviteitsstijging tussen 1% en 2%. De stijging wordt veroorzaakt door aspecten als schaalvergroting en technologische vernieuwing. In de praktijk doen zich verschillen voor per sector. De ervaring leert bijvoorbeeld dat de mogelijkheden tot bijvoorbeeld schaalvergroting in het natuurbeheer beperkt zijn.

De commissie heeft er daarom voor gekozen om voor de herberekening uit te gaan van de onderkant van deze bandbreedte en in de percentage te hanteren van 1%. Op de lange termijn kan dient onderzoek plaats te vinden naar de mate waarin en de wijze waarop de productiviteitsstijging zich in het natuurbeheer voordoet.

Conclusie

Op basis van het voorgaande komt de commissie tot de conclusie dat in plaats van het oorspronkelijk gehanteerde percentage van 4,5% de kostprijs na BTW-verrekening met 2,5% (indexering over 2008) en daarmee een korting voor productiviteitsstijging van 1% wordt verrekend.

3.2.4 Mogelijkheden voor synergievoordelen

De commissie-Brabers heeft in haar rapport de vraag opgeworpen of winst te boeken is met zogeheten 'pakketkorting'. Nu zijn de standaardkostprijzen berekend door de benodigde maatregelen apart te berekenen en voor elk beheertype bij elkaar op te tellen. Mogelijk kan er synergiewinst worden geboekt door de combinatie van maatregelen in één werkgang. De beheerders zijn van oordeel dat zulke synergievoordelen binnen een beheertype in de praktijk al worden meegenomen en dat synergievoordelen over de verschillende beheertypen heen in de praktijk lastig is.

Navraag in de bijeenkomst met de systeemdeskundigen bracht geen nadere duidelijkheid over de vraag of substantiële winsten hier mogelijk zijn. Indien gewenst zou hiernaar vervolgstudie kunnen plaatsvinden.

3.2.5 Conclusies voor de herberekening voor de systeemgerelateerde uitgangspunten

Het bovenstaande leidt voor wat betreft de systeemaspecten tot de volgende uitgangspunten voor de herberekening:

1. De werkgerelateerde toeslagen blijven ongewijzigd:
 - a. 15% toeslag werkbegeleiding
 - b. 20% toeslag aannemer.
2. Het BTW-percentage blijft ongewijzigd: 6,2%.
3. De standaardkostprijzen worden herberekend op basis van de recent verschenen tarievenlijst van het Normenboek 2008 van Alterra (peiljaar 2008).
4. Prijspeilindexering met 2,5% (op basis van CPB-Consumentenprijsindex 2008).
5. Een korting van 1% vanwege de verwachte productiviteitsstijging.

Het resultaat van de herberekening die op basis hiervan is uitgevoerd, wordt zichtbaar in hoofdstuk 3 (bijlage 5).

3.3 Overige uitgangspunten bij de herberekening

De commissie heeft, mede op basis van de aanbevelingen uit het rapport-Brabers, een aantal resterende, meer specifieke aspecten bestudeerd. Deze worden hier kort genoemd en van een oordeel voor de herberekening voorzien.

De kosten voor baggeren en laagfrequent beheer

Deze kosten zijn niet in de standaardkostprijs opgenomen (zie bijlage 2). Baggeren is wel als stelpost opgenomen (en 'op nul' gezet), vanwege de zeer situatiespecifieke kosten. Deze kosten vallen wel onder regulier beheer, maar kunnen vanwege het incidentele karakter beter via een gebiedsgerichte impuls worden gesubsidieerd.

Vaartoeslag

Dit betreft een toeslag voor beheertypen waarbij voor het reguliere beheer varen met een boot noodzakelijk is. Omdat het ook hier gaat om gebiedsspecifieke kosten, is de vaartoeslag alleen als stelpost opgenomen in de standaardkostprijzen en 'op nul' gezet. Ook hiervoor geldt dat de kosten wel vallen onder regulier beheer, maar dat zij niet via de standaardkostprijs, maar door middel van een aparte voorziening moeten worden geregeld.

Bestrijding ziekten en plagen

De kosten voor de bestrijding van ziekten en plagen zijn alleen in de standaardkostprijzen opgenomen, voor zover ze gerelateerd zijn aan preventie. De commissie vindt dit terecht.

Onderhoud sloten en schouwplicht

Bij het onderhoud van sloten vinden zowel werkzaamheden plaats ten behoeve van het natuurbeheer als onderhoudswerkzaamheden die zijn opgedragen door de waterschappen (in verband met de zogeheten 'schouwplicht') en daarmee deel zijn van het waterlopenbeheer. Deze maatregelen overlappen elkaar gedeeltelijk. De beheerders geven aan op dit moment geen onderscheid te kunnen maken tussen beide kostenposten. Beide komen in elk geval voor rekening van de terreinbeheerders.

De commissie heeft geoordeeld dat het aanbrengen van een onderscheid ten behoeve van de herberekening op dit moment niet realistisch is. De commissie vindt het wel wenselijk dat dit verschil in kaart wordt gebracht, zodat in het vervolg onderscheid kan worden gemaakt in de kosten voor het natuurbeheer en voor het waterlopenbeheer.

Brandbestrijding en hoogwaterbestrijding

Kosten voor brandbestrijding maken geen deel uit van de standaardkostprijs.

Kosten die samenhangen met een verhoogd risico op overstroming vanwege hoogwater zijn evenmin opgenomen in de standaardkostprijs. Zij zijn echter wel verbonden met het reguliere beheer. Hiervoor moet in specifieke gebieden (zoals de kwelders in Zeeland en de uiterwaarden) een specifieke voorziening worden getroffen.

Soortgericht beheer en beheer van grofwild

Kosten voor beheer van grofwild of ander specifiek soortgericht beheer zijn niet opgenomen in de standaardkostprijsberekeningen. De commissie vindt dit terecht. Bij het inrichten van het beheer van een bepaald beheertype wordt deels al rekening gehouden met de aanwezigheid van de beoogde soorten en de randvoorwaarden die daarvoor nodig zijn. In specifieke gevallen kan sprake zijn van significante meerkosten voor grofwildbeheer en soortgericht beheer. In zo'n kan een aparte afspraak worden overwogen.

Begrazing door schaapskuddes

Als gevolg van afspraken tussen LNV, IPO en beheerders maken kosten voor schaapskooien en schaapskuddes na de herberekening geen deel meer uit van de standaardkostprijzen (zie 2.1). LNV en IPO hebben aangegeven de meerkosten bij kuddebegrazing te financieren via een toeslag. Voor deze situatiespecifieke kosten kan dus beter een aparte, gebiedsspecifieke voorziening moeten worden getroffen.

Conclusie

De commissie concludeert dat de hier beschreven specifieke kostenposten gezien hun aard niet thuis horen in de standaardkostprijs. Voor sommige kostenposten, zoals de vaartoelagen en het beheer met schaapskudde, geldt dat hiervoor een gebieds- of situatiespecifieke voorziening moet worden getroffen. De commissie adviseert de overheden bij het inrichten van het nieuwe stelsel hiermee rekening te houden. Te overwegen valt het maken van meerjarige programmerings- en financieringsafspraken tussen overheden en beheerders.

4. Uitkomsten van de herberekening: nieuwe standaardkostprijzen

In de tabel in bijlage 5 zijn de herberekende standaardkostprijzen per beheertype vermeld. De herberekening is uitgevoerd op basis van de in hoofdstuk 2 benoemde en toegelichte uitgangspunten. De uitkomsten van de ecologische en systeemgerelateerde contra-expertises zijn daarmee verwerkt in de herberekende standaardkostprijzen.

In de tabel zijn zowel de herberekende standaardkostprijzen opgenomen (versie 30 januari 2009) als de oorspronkelijk door de beheerders berekende standaardkostprijzen (versie 1 september 2008). Ook is in de tabel een verklaring opgenomen van de geconstateerde substantiële verschillen (meer dan 5% stijging of daling). In aanvulling daarop worden de belangrijkste resultaten hier kort toegelicht.

Uit de tabel blijkt dat de standaardkostprijzen voor bijna alle beheertype in meer of mindere mate dalen. Voor een aanzienlijk deel heeft deze daling te maken met de in paragraaf 3.2.3 toegelichte keuze van de commissie om alle monitoringkosten uit de standaardkostprijs te halen. Voor een deel heeft deze daling daarmee een optische component. Dat geldt ook voor enkele specifieke situatie- of gebiedsspecifieke kostenposten, die zijn beschreven in paragraaf 3.3.

Als het op nul zetten van de monitoringkosten buiten beschouwing zou worden gelaten, is er bij twaalf beheertypen sprake van een substantiële daling van de standaardkostprijzen op basis van de door de commissie geformuleerde uitgangspunten. Uitschieters daarbij zijn eendenkooi, vochtige heide, zandverstuiving, droog bos met productie en vochtig bos met productie. In dat geval zou bij vijf beheertypen juist sprake zijn van een substantiële stijging van de standaardkostprijs (bloemdijk, kranswierwater, zoete plas, kruidenrijke akker en park- en stinzenbos).

Voor het beheertype bloemdijk stijgt de standaardkostprijs, ook na het weglaten van de monitoringkosten, met 23%. Dit heeft te maken met de keuze van de commissie om de begrazing door schaapskuddes uit de kostprijs te halen en te vervangen door rasters. Deze verhoging is reëel voor bloemdijken met rantsoenbeweiding. Aangezien beweiding met schaapskudde op bloemdijken goedkoper is dan rantsoenbeweiding kunnen de desbetreffende provincies hierop in hun beheerplannen sturen.

5. Conclusies en aanbevolen vervolgacties

In dit hoofdstuk trekt de commissie conclusies op basis van de uitgevoerde herberekening en worden vervolgvragen voor de toekomst benoemd.

Conclusies

- De commissie komt tot de conclusie dat de herberekende standaardkostprijzen een getrouw beeld geven van wat het reguliere beheer van deze typen natuur in werkelijkheid kost. Daarmee bieden deze nieuwe standaardkostprijzen naar het oordeel van de commissie een goede basis voor het inrichten door de provincies van het nieuwe stelsel voor natuurbeheer en voor de sturingsrelatie tussen LNV en Staatsbosbeheer.
- De commissie heeft veel aandacht besteed aan verdiepvragen aan de terreinbeheerders als opstellers van de Index. De ervaring leert, dat veel van de door de beheerders gehanteerde uitgangspunten bij de berekening van de standaardkostprijzen in de hoofden van betrokken medewerkers of anderzijds impliciet aanwezig waren, maar dat deze nog nader moesten worden geëxpliciteerd. Het winst dat dit nu wel is gebeurd.
- De commissie acht aanvullend daarop de uitgevoerde ecologische contra-expertise en de expertoordelen over de systeemgerelateerde aspecten van grote waarde. Op basis hiervan is, in overleg met en met instemming van de beheerders, op een substantieel aantal punten de grondslag voor de standaardkostprijsberekening verbeterd en geactualiseerd.
- De herberekening laat zien dat de standaardkostprijs voor bijna alle beheertypen daalt in vergelijking met de oorspronkelijke berekening. Vanwege de keuze om – omwille van de vergelijkbaarheid – de monitoringkosten uit de standaardkostprijzen te halen, kent deze daling echter een aanzienlijke optische component. Wordt het weglaten van de monitoringkosten buiten beschouwing gelaten, dan vindt bij 12 van de 47 herberekende beheertypen een substantiële daling van de standaardkostprijs plaats en bij 5 beheertypen een substantiële stijging.
- Conform de uitgangspunten van IPO en LNV zijn in de herberekening zoveel mogelijk kostenposten versleuteld in de standaardkostprijzen. Echter, voor wat betreft een aantal, zeer situatie- en gebiedsspecifieke kostenposten (zoals de vaartoeslag) acht de commissie dit geen begaanbare weg. Het gaat hier om kosten die in principe wel onder regulier beheer vallen, maar te specifiek zijn om mee te nemen in de standaardkostprijzen. Voor deze kosten is of blijft een andere voorziening aangewezen. De commissie geeft overheden en beheerders in overweging hierover meejarige programmerings- en financieringsafspraken te maken.
- Het werk van de commissie betreft uiteraard een momentopname. Kosten voor natuurbeheer blijven in beweging. Het verheugt de commissie dan ook dat de betrokken overheden en beheerders het voornemen hebben de standaardkostprijzen regelmatig te gaan herijken. De door de commissie geconstateerde behoefte naar nadere informatie op basis van de actuele praktijksituatie, kan op die wijze worden bevredigd.

- De commissie constateert dat, in navolging van het eerdere, zeer nuttige werk van de commissie-Brabers, met deze herberekening een nieuwe stap is gezet op weg naar een robuust en flexibel natuurbeheer.

Aanbevolen vervolgvragen

Zoals zojuist geconcludeerd, is de commissie tijdens haar werk op een aantal aspecten gestuit die gebaat zouden zijn bij nader onderzoek. Het resultaat daarvan kan, al dan niet via de actualisatie van het Normenboek Bos, Natuur en Landschap, worden meegenomen bij de reguliere herijking van de standaardkostprijzen. De commissie noemt hierbij in het bijzonder de volgende mogelijke vragen:

- hoe de hoogte van de gehanteerde werkgerelateerde toeslagen (aannemerstoelage en toeslag voor werkbegeleiding) zich verhouden tot de praktijksituatie;
- of hierbij differentiatie naar beheertypen mogelijk en wenselijk is;
- hoe ingebruikgeving (IGG) van natuurgebieden zich in de praktijk ontwikkelt, en de gevolgen daarvan voor de beheertypen waarbij IGG kan worden verrekend en de hoogte van het IGG-percentage;
- in welke vorm en in welke mate productiviteitsstijging zich in het natuurbeheer voordoet;
- of vereenvoudiging, verduidelijking en overige verbeteringen mogelijk zijn in de wijze waarop in het natuurbeheer met BTW wordt omgegaan;
- of kan worden nagegaan of in het natuurbeheer synergievoordelen te behalen zijn en zo ja, bij welke typen en bij welke maatregelen;
- of de 'milieucomponent' in de reguliere beheerkosten nader te kwantificeren is;
- wat bij het onderhoud van sloten de scheiding is tussen de componenten natuurbeheer en door het waterschap opgedragen waterlopenbeheer ('schouwplicht').