

Rapport 408763007/2005

Realisatie EHS: de provincies aan het stuur?
Achtergronden bij de Natuurbalans 2005

S.S.H. Ligthart

Contact:
S.S.H. Ligthart
WUR/Alterra
Saskia.Ligthart@wur.nl

Dit onderzoek werd verricht ten behoeve van de Natuurbalans 2005 in het kader van het project N408763.

Abstract

Effectuating the Dutch Ecological Network

Background document for the 2005 Nature Balance

Besides the national government authority, regional governments have, since 1990, assumed a growing role in the effectuation of the Dutch National Ecological Network. In 2005 this role was reassessed. Out of this reassessment a new policy emerged for rural development, in which the Dutch Ecological Network is one of the policy topics, and serving as a means to realize improved policy implementation. Since the 2005 Nature Balance did not want to ignore this development, an exploratory study was conducted with the main aim of learning about the role of the regional governments to date and for the future. The study itself was supported by inspiring literature on policy sciences, interviews with employees of regional governments and a workshop for others actually working in the field of interest. Future challenges are diminishing the power play between the different policy sectors and administrative layers, increasing the trust between the different governmental actors and strengthening the feasibility of the policy. This can be shown in an increased coherence in the policy for rural development, greater discretionary power at regional level and through a guarantee that the financing of the policy will be covered. One way to do this is to allow the design of new income-generating devices at regional level. Proponents of an alternative vision that proposes to effectuate the Dutch Ecological Network as a national project, should realize that not only the sectoral nature policy will be influencing the realization of this project but that also sufficient support at regional level is an important issue.

Key words: National Ecological Network, nature policy, regional governments, organizational design, rural development, policy implementation

Rapport in het kort

Realisatie Ecologische Hoofdstructuur: de provincies aan het stuur?

Achtergronden bij de Natuurbalans 2005

Bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een netwerk van beschermde natuurgebieden in Nederland, zijn de provinciale overheden naast het Rijk vanaf 1990 een steeds grotere rol gaan spelen. Anno 2005 wordt deze rol herijkt. Dit gebeurt onder meer binnen het kader van een nieuwe plattelandsnota waarin ook de Ecologische Hoofdstructuur als beleidscategorie is opgenomen. Doel is een verbetering van de beleidsuitvoering.

De Natuurbalans 2005 wilde niet voorbij gaan aan deze ontwikkeling. Daarom is deze verkennende studie uitgevoerd. Vraag is wat we, gegeven de rol die provincies tot nu toe hebben gespeeld bij de realisatie van de EHS, kunnen leren voor de toekomstige rol van provincies. Inspiraties vormen naast beleidswetenschappelijke literatuur, gesprekken met provinciale beleidsmedewerkers en een workshop met andere ervaringsdeskundigen. Uitdagingen voor de toekomst zijn: beslechten van de domeinstrijd tussen verschillende betrokken beleidssectoren, vergroten van het onderlinge vertrouwen tussen bestuurslagen en versterken van de uitvoerbaarheid van het beleid. Dit zou tot uiting moeten komen in een grotere samenhang in het plattelandsbeleid, voldoende beleidsruimte op regionaal niveau, en garanties voor financiële dekking van beleid, onder meer via ruimte voor nieuwe financieringsconstructies ook op decentraal niveau.

Voorstanders van een alternatieve visie die naar voren brengen om de EHS als nationaal project te realiseren, dienen zich rekenschap te geven van het feit dat de realisatie van dit ecologisch netwerk niet alleen door het sectorale natuurbeleid wordt beïnvloed. De mogelijkheden voor rationele planning en top down sturing zijn daarom beperkt.

Trefwoorden: Ecologische Hoofdstructuur, natuurbeleid, provincies, bestuurlijke organisatie, Vitaal Platteland, Investeringsbudget Landelijke Gebieden, uitvoerbaarheid van beleid

Voorwoord

Inspiraties voor deze verkennende studie vormen naast beleidswetenschappelijke literatuur, gesprekken met provinciale beleidsmedewerkers en een workshop met andere ervaringsdeskundigen. De mensen die tijd hebben vrijgemaakt om hun ideeën met ons te delen, willen we op deze plaats hiervoor hartelijk danken. We hopen dat de weergave van hun ervaringen en visies voldoende recht doet aan de gevoerde gesprekken en discussies. Uiteraard komt deze weergave voor rekening van de auteur van dit rapport. Daarnaast hebben verscheidene collega's inbreng geleverd. Zonder deze gedachtenwisseling was de kwaliteit van dit rapport zeker minder geweest.

Inhoud

Samenvatting en Conclusies 11

1. Inleiding 15

- 1.1 *Aanleiding voor deze studie 15*
- 1.2 *Doel-en vraagstelling 16*
- 1.3 *Methodische verantwoording 16*
- 1.4 *Leeswijzer 18*

2. De evolutie van de rol van provincies bij de realisatie van de EHS 19

- 2.1 *Duiding van de bestuurlijke organisatie van de realisatie van de EHS in nota's 19*
- 2.2 *Natuurbeleidsplan 1990: een complementaire positie voor de provincies 19*
- 2.3 *Decentralisatie Impuls: de provincies geven gebiedsgericht uitwerking aan het natuurbeleid 20*
- 2.4 *Aanzet tot rationalisering van de bestuurlijke verhoudingen in het landelijk gebied 22*
- 2.5 *Realisatie EHS binnen spannende bestuurlijke verhoudingen 25*

3. Oordelen over de huidige bestuurlijke organisatie van het EHS-beleid 29

- 3.1 *Beleidswetenschappers en ervaringsdeskundigen aan het woord 29*
- 3.2 *Enkele beleidswetenschappers over de eerste en tweede generatie gebiedsgericht beleid 29*
- 3.3 *Ervaringen uit de beleidspraktijk 32*
- 3.4 *Randvoorwaarden voor success 36*

4. Beoogde veranderingen in de rol van provincies bij de realisatie van de EHS na 2007 37

- 4.1 *Vernieuwing van het plattelandsbeleid 37*
- 4.2 *Duiding van een veranderende bestuurlijke organisatie van EHS-beleid in nota's 37*
- 4.3 *Verwachtingen over de toekomstige organisatie 40*
- 4.4 *Lessons learned? 43*

Literatuur 45

- Bijlage 1** Respondenten 47
- Bijlage 2** Deelnemerslijst Workshop "Wie draait aan de knoppen?" 48
- Bijlage 3** Interviewguide Sturing EHS door provincies 49

Samenvatting en Conclusies

In het natuurbeleid staat sinds 1990 de vorming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) centraal. Dit beleid richt zich niet alleen op het behoud en de versterking van bestaande natuur, maar via aankoop en inrichting van vooral landbouwgebieden ook op de vorming van nieuwe natuur (natuurontwikkeling). Ook het huidige kabinet (Balkenende II) hecht veel waarde aan de totstandkoming van de EHS, omdat deze cruciaal is voor het versterken van de biodiversiteit en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. De Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004) vormt het uitgangspunt voor beleid ten aanzien van natuur, landschap en recreatie. De rijksdoelen die het kabinet wenst te realiseren zijn hierin vastgelegd. Bij de realisatie van het EHS-beleid als onderdeel van dit plattelandsbeleid, ziet het Rijk een belangrijke rol voor de provincies weggelegd.

De cruciale rol van de provincies bij de realisatie van de EHS is niet nieuw, maar wordt in de Agenda Vitaal Platteland in het verlengde van de nieuwe Nota Ruimte en de daarin vastgelegde sturingsfilosofie wel verstevigd. Het doel is de vereenvoudiging en verbetering van de uitvoering van beleid. De vraag die dit oproept is wat we gegeven de rol die provincies tot nu toe hebben gespeeld bij de realisatie van de EHS (begrenzing, lokaliseren natuurdoelen, verbeteren milieu- en watercondities) kunnen leren voor de toekomstige rol van provincies.

In deze studie zijn ten behoeve van de Natuurbalans 2005 daarom de volgende deelvragen beantwoord:

- Welke rol worden provincies in relatie tot andere partijen vanaf 1990 tot nu toe (2005) geacht te spelen bij de realisatie van de EHS?
- Hoe oordelen verschillende betrokkenen - inclusief de provincies zelf - over hun huidige rol in relatie tot andere partijen bij de realisatie van de EHS? Wat ging er goed (onder andere resultaten) en waarom ging dit goed? Wat kan beter en hoe moet dit dan?
- Welke veranderingen in de rol van de provincie in relatie tot andere partijen worden in het beleid met betrekking tot de EHS beoogd? De nadruk ligt hierbij op een weergave van de discussie rond het nieuwe sturingsmodel, dat in het verlengde van de Nota Vitaal Platteland rond het Investeringsbudget Landelijk Gebied wordt ontwikkeld.
- Wat kan gegeven de ervaringen in het verleden worden verwacht van de provincies in het nieuwe sturingsmodel danwel welke randvoorwaarden dienen te worden vervuld om van deze rol een succes te maken?

De evolutie van de rol van provincies 1990-2005

De realisatie van de EHS is afhankelijk van verschillende categorieën van beleid met elk hun eigen doelstellingen, dynamiek en bestuurlijke organisatie. Dit wil zeggen dat niet alleen het generieke sectorale EHS-beleid de realisatie van dit netwerk van natuurgebieden beïnvloedt, maar onder andere ook het later ontwikkelde geïntegreerde gebiedsgerichte beleid.

De formele rol van de provincies bij de realisatie van de EHS is vanaf het Natuurbeleidsplan uit 1990 fors veranderd. Vooral de Decentralisatie Impuls uit 1995 is hierop van invloed geweest. Bij de start van de realisatie van de EHS hadden de provincies formeel louter een ondersteunende rol. De beslissingsbevoegdheid lag vrijwel uitsluitend bij het Rijk. Vanaf de DI is de beslissingsbevoegdheid van de provincies toegenomen. Het betreft vooral de gebiedsgerichte uitwerking van het rijksbeleid. Het gaat dan om het lokaliseren van typen natuur (aangeven waar welke natuur behouden en/of ontwikkeld moet worden), aankoop van

gebieden en het realiseren van milieucondities. Door het lokaliseren van typen natuur spelen de provincies weliswaar een rol in de aansturing van het terreinbeheer, de subsidieverlening en de controle blijft echter grotendeels in rijkshanden. Daarnaast blijft het Rijk en meer en meer de Europese Unie, verantwoordelijk voor de formulering en controle van de toepassing van generieke natuur-, milieu- en water- wet- en regelgeving die van toepassing is op de EHS. De rol van de provincies bij de vergunningverlening en handhaving groeit.

De strijd over de beslissingsbevoegdheid waaraan welke overheidsmiddelen besteed mogen worden en de daaraan gekoppelde financiële verantwoordelijkheid, krijgt in het rijksbeleid veel aandacht. Met de introductie van het gebiedsgerichte beleid is beoogd de beleidsruimte voor de provincies in samenspraak met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen op regionaal niveau te vergroten. Dit om zo regionaal maatwerk te realiseren, de samenhang tussen het EHS-beleid en ander sectoraal rijksbeleid te vergroten en om de maatschappelijke binding met *onder meer* het EHS-beleid te versterken. Hierin is men echter slechts in beperkte mate geslaagd. Het Rijk heeft nog steeds een forse bemoeienis met de formulering van operationele doelen waaraan vooraf budgetten worden gekoppeld.

Hoe wordt er in zowel wetenschap als beleidspraktijk nu geoordeeld over de zo ontstane bestuurlijke organisatie van het EHS-beleid?

Oordelen over de huidige bestuurlijke organisatie van de realisatie van de EHS

Beleidswetenschappers en ervaringsdeskundigen hekelen de gebrekkige samenhang in het beleid dat de realisatie van de EHS beïnvloedt. Het betreft spanningen tussen verschillende vormen van sturing, al dan niet gekoppeld aan spanningen tussen verschillende rijkssectoren en tussen bestuurslagen. Een belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle bestuurlijke vernieuwing is daarom een versterking van de bestuurlijke samenwerking. Het Rijk dient zorg te dragen voor een goede afstemming met het Europese beleid en van het eigen sectorale beleid vanuit verschillende departementen. Vanuit een vergroot bestuurlijk vertrouwen moet er meer ruimte (bevoegdheden, financiële middelen) komen voor eigen initiatief van decentrale overheden in samenwerking met maatschappelijke partijen en regionaal maatwerk. Dit vraagt naast veel communicatie, de vormgeving van een verantwoordingsstructuur die zowel dit maatwerk mogelijk maakt als voldoende bescherming biedt aan de relatief zwakke natuur- en milieubelangen. Overheden moeten bereid zijn van elkaar te leren en begrip te hebben voor elkaars positie. Experimenteeruimte in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces kan hierbij helpen en kan bovendien de uitvoerbaarheid van plannen versterken. Tenslotte zijn duidelijke spelregels nodig over wie waarover het laatste woord heeft: de politieke gezagsdragers op verschillende bestuurlijke niveaus of de samenwerkingsverbanden van overheden en maatschappelijke partijen op gebiedsniveau.

Lessons learned?

Alles overziend lijkt er bij de vernieuwing van het plattelandbeleid inderdaad aandacht te zijn voor de lessen uit het verleden. Gegeven de weerbarstigheid van een aantal institutionele obstakels, met name een cultuur van domeinstrijd tussen sectoren en tussen de verschillende bestuurslagen, is het lastig om te voorspellen in welke mate deze daadwerkelijk uit de weg geruimd kunnen worden. Zo is het met het eerste MJP (AVP) inderdaad gelukt om het aantal beleidscategorieën terug te brengen en de samenhang in het plattelandsbeleid te versterken. Dit zou echter nog niet ver genoeg gaan. Ook betwijfelen sommige betrokkenen uit de beleidspraktijk of de vermindering van het aantal beleidscategorieën en de grotere flexibiliteit in de besteding van middelen in de tijd zich ook daadwerkelijk doorzet bij de toepassing van beleid. De vrees is dat er dan weer aanvullende sectorale eisen worden gesteld. Bestaande bestuursculturen zouden hardnekkig zijn. Wel lijkt er in het nieuwe

plattelandsbeleid, in elk geval op papier, meer aandacht voor de afstemming van Europees en rijksbeleid.

Een andere les uit het verleden is om beleid niet vooral als een ambitie te zien, maar ook als een realiseerbaar plan. Dit betekent bij de formulering van beleid onder meer rekening houden met de financiële dekking van de beleidsvoornemens. Bij de vormgeving van het vernieuwde plattelandsbeleid is hier zeker aandacht voor. De meningen verschillen of de dekking voldoende is. Dit blijkt niet louter een kwestie van budgettering te zijn, maar ook van ruimte geven aan decentrale overheden om nieuwe financieringsconstructies te ontwerpen.

Ook bij de huidige bestuurlijke vernieuwing wordt geworsteld met het dilemma tussen nauw gedefinieerde resultaatverplichtingen vooraf en ruimte voor regionaal maatwerk. Hier lijken verschillende visies achter schuil te gaan hoe de realisatie van natuurdoelen het beste gewaarborgd kan worden. Om een evenwicht te vinden tussen vooraf vastleggen van nauwkeurig omschreven beleidsprestaties en beslissingsruimte op provinciaal en regionaal niveau blijkt vertrouwen tussen bestuurlijke partners een belangrijke randvoorwaarde te zijn.

Naast de visie die in deze studie de meeste aandacht heeft gekregen: doorgaan met een verbeterd gebiedsgericht beleid, is er ook een ander geluid te horen. Dit geluid komt van degenen die vinden dat de invloed van gebiedsgericht beleid op de realisatie van de EHS te groot is. De EHS komt door de bij dit beleid behorende sturingsfilosofie te langzaam tot stand. Er wordt daarom gepleit voor de realisatie van de EHS als nationaal project. Dat wil zeggen zo snel mogelijk regelen van de planologische veiligstelling van de netto begrensde EHS via een AMVB of een Rijksbestemmingsplan, inzetten van de onteigeningstitel voor het uitkopen van (de laatste) landbouwenclaves en een projectbureau inrichten voor de uitvoeringsactiviteiten. De maatschappelijke kosten zowel in extra euro's als in verlies aan maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak die deze sturingsfilosofie met zich meebrengt, worden op de koop toe genomen. Gebiedsgerichte processen zijn in deze visie vooral geschikt voor gebieden die van minder betekenis zijn voor biodiversiteit, kleine oppervlaktes natuur en het realiseren van natuur voor mensen. In feite wordt er dus gepleit voor een verdere diversificatie van de sturingsfilosofie en de daarbij behorende bestuurlijke organisatie van het natuurbeleid, afhankelijk van de natuurwaarden die het betreft.

Waar de aanhangers van deze visie zich te weinig rekenschap van geven is dat het beleid voor de realisatie van de EHS en de daarbij behorende bestuurlijke organisatie niet alleen binnen het sectorale natuurbeleid en ten behoeve van de realisatie van deze EHS worden geformuleerd, maar ook andere sectorale en integrale doelen dient. Het betreft hierbij zowel inhoudelijke doelen als procesdoelen. Wat goed is voor het ene beleidsdoel kan andere beleidsdoelen schaden. Dit zijn uiteindelijk ook politieke keuzes die in verschillende arena's worden gemaakt. Ondanks deze kanttekening wilde de auteur van deze studie deze alternatieve visie de bestuurlijke vernieuwers van het plattelandsbeleid niet onthouden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze studie

In het natuurbeleid staat sinds 1990 de vorming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) centraal. Met de introductie van de EHS werd de omslag gemaakt naar een meer offensief natuurbeleid. Dit beleid richt zich niet langer alleen op het behoud en de versterking van bestaande natuur, maar via aankoop en inrichting van vooral landbouwgebieden ook op de vorming van nieuwe natuur (natuurontwikkeling). Bij de locatie van deze nieuwe natuurgebieden is het vanuit ecologische perspectief van belang deze zo te kiezen dat de oppervlakte van bestaande gebieden groter wordt of dat er verbindingen tot stand komen tussen natuurgebieden. De EHS staat zo in feite voor een netwerk van natuurgebieden.

Ook het huidige kabinet hecht veel waarde aan de totstandkoming van de EHS, omdat deze cruciaal is voor het versterken van de biodiversiteit en het vergroten van de kwaliteit van de leefomgeving. De Agenda Vitaal Platteland (LNV, VROM, V&W, 2004) vormt het uitgangspunt voor beleid ten aanzien van natuur, landschap en recreatie. De rijksdoelen die het kabinet wenst te realiseren zijn hierin vastgelegd.

In die Agenda Vitaal Platteland (LNV, 2004) staat te lezen dat het bij de realisatie van de EHS niet alleen gaat om oppervlakte, maar ook om de kwaliteit en de bruikbaarheid ervan. Het Rijk kiest ervoor te sturen op 27 natuurdoelen, dat wil zeggen behoud, herstel en ontwikkeling van grofweg 27 typen natuur (bos, heide, moeras). De basis hiervoor is een voorlopige Landelijke Natuurdoelenkaart die eind 2005, zo is de verwachting, definitief wordt vastgesteld. Per natuurdoel zijn ramingen gemaakt van de benodigde oppervlakte. Met de provincies zullen afspraken worden gemaakt over het beoogde areaal van elk natuurdoel in 2018 per provincie. Herbegrenzing van delen van de EHS, waar gewenst en mogelijk, zal het Rijk samen met de provincies in de komende periode oppakken. Ook de ambities voor de gewenste milieu- en watercondities die dienen te worden gerealiseerd, zodat de verschillende natuurdoelen ook in kwalitatieve zin kunnen worden behouden of ontwikkeld, moeten in 2005 worden vastgelegd door de provincies.

Uit deze formulering van het natuurbeleid in de Agenda Vitaal Platteland blijkt dat het Rijk een belangrijke rol voor de provincies ziet weggelegd bij de realisatie van de EHS. In zijn beleidsreactie op de Natuurbalans 2004 formuleert minister Veerman (LNV) dit als volgt: 'Als een van de grootste opgaven ziet het kabinet het vereenvoudigen en verbeteren van de uitvoering, in het bijzonder in de regionale aanpak. Voor de sturing van de uitvoering van het beleid kiest het kabinet voor een belangrijke regierol bij de provincies. In het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) zullen concrete afspraken worden gemaakt met provincies. Hiermee werkt het kabinet aan wederkerige afspraken tussen het Rijk en de provinciale overheden'.

De cruciale rol van de provincies bij de realisatie van de EHS is niet nieuw, maar wordt in de Agenda Vitaal Platteland in het verlengde van de nieuwe Nota Ruimte en de daarin vastgelegde sturingsfilosofie wel versterkt. De vraag die dit oproept is wat we gegeven de rol die provincies tot nu toe hebben gespeeld bij de realisatie van de EHS (begrenzing, lokaliseren natuurdoelen, verbeteren milieu- en watercondities) kunnen leren voor de toekomstige rol van provincies.

Zeker wat de kwaliteit van de EHS betreft ligt er immers nog een forse beleidsopgave. De Natuurbalans uit 2004 - de jaarlijkse rapportage over de toestand van de natuur en het natuurbeleid in Nederland -, duidt deze als volgt. De ontwikkeling van de kwaliteit van de natuur in Nederland laat sinds het begin van het EHS-beleid een wisselend beeld zien. Sommige typen natuur zoals beken en rivieren gaan de goede kant op, anderen zoals heide en duinen ontwikkelen zich minder goed. Het versterken van de ruimtelijke samenhang waar met het EHS-beleid op wordt ingezet, komt nog nauwelijks tot stand. Dit komt onder meer door de trage realisatie van de zogenaamde robuuste verbindingen. In enkele delen van de EHS zijn de milieucondities verbeterd, zoals onder andere valt te zien aan de waterkwaliteit. Toch moet de milieukwaliteit op veel plaatsen nog verder verbeteren. Met name de aanpak van de verdroging verkeert in een impasse (Natuurbalans 2004).

1.2 Doel- en vraagstelling

Zoals in bovenstaande paragraaf is aangegeven, vormt de verbetering en vereenvoudiging van de uitvoering van het EHS-beleid als onderdeel van het plattelandsbeleid, een grote uitdaging voor de overheid. Dit onderzoek beoogt met de beantwoording van onderstaande onderzoeksvragen een bijdrage te leveren aan de beleidsdiscussies hierover. Het onderzoek vormt een achtergrondstudie voor de Natuurbalans 2005.

De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

1. Welke rol worden provincies in relatie tot andere partijen vanaf 1990 tot nu toe (2005) geacht te spelen bij de realisatie van de EHS?
2. Hoe oordelen verschillende betrokkenen - inclusief de provincies zelf - over hun huidige rol in relatie tot andere partijen bij de realisatie van de EHS? Wat ging er goed (onder andere resultaten) en waarom ging dit goed? Wat kan beter en hoe moet dit dan?
3. Welke veranderingen in de rol van de provincie in relatie tot andere partijen worden in het beleid met betrekking tot de EHS beoogd? De nadruk ligt hierbij op een weergave van de discussie rond het nieuwe sturingsmodel, dat in het verlengde van de Nota Vitaal Platteland rond het Investeringsbudget Landelijk Gebied wordt ontwikkeld.
4. Wat kan gegeven de ervaringen in het verleden worden verwacht van de provincies in het nieuwe sturingsmodel danwel welke randvoorwaarden dienen te worden vervuld om van deze rol een succes te maken?

1.3 Methodische verantwoording

In deze studie staat de analyse en evaluatie van mogelijke veranderingen in de bestuurlijke organisatie van de realisatie van de EHS centraal. Van belang is dat de *realisatie van de EHS* afhankelijk is van verschillende categorieën van beleid met elk hun eigen doelstellingen, dynamiek en bestuurlijke organisatie. De focus van deze studie is enerzijds het generieke en sectorale EHS-beleid met behoud, herstel en ontwikkeling van biodiversiteit als belangrijkste doelstelling. Daarnaast is er aandacht voor het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid dat een belangrijke rol is gaan spelen bij de uitvoering van dat EHS-beleid. Kernpunt van het GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over (met name

sectoraal rijks-) beleid dat wordt aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen van het GGB zijn (a) het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse deelterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, openlucht recreatie, water etc.) en (b) het scheppen van een zodanig 'draagvlak' onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook in de uitvoeringsfase overeind blijft (Boonstra, 2004: 56). Van belang is dat er in dit GGB opnieuw onderhandeld wordt over de doelstellingen van ook het sectorale EHS-beleid. Dit gebeurt niet alleen vanwege de afstemming met ander sectoraal beleid, maar ook vanwege de afstemming met de specifieke regionale situatie. Behalve het GGB beïnvloeden milieu- en waterbeleid en het ruimtelijke orderingsbeleid op verschillende bestuurlijke niveaus de realisatie van de EHS (zie ook Hoofdstuk 2).

Het begrip *bestuurlijke organisatie* verwijst naar (politiek-) bestuurlijke verhoudingen, dat wil zeggen de relaties tussen Rijk en decentrale overheden, interdepartementale relaties, maar ook de relaties tussen ambtelijk apparaat en politieke organen. Ook de relaties tussen overheden en maatschappelijke organisaties die een rol vervullen in de beleidsvorming en/of uitvoering zijn onderdeel van de bestuurlijke organisatie van beleid. De nadruk in deze studie ligt op de relatie tussen Rijk en provincies. Het *analysegedeelte* van deze studie richt zich op de formele bestuurlijke organisatie, dat wil zeggen de verdeling van taken en daarbij behorende bevoegdheden voor zover deze zijn vastgelegd in regels, voorschriften en schema's en juridische gelden. Denk bijvoorbeeld aan bestuursovereenkomsten en gebiedscontracten. Van belang is te onderkennen dat deze formele organisatie of structuur weliswaar van invloed kan zijn op de feitelijke structuren en processen van de organisatie, maar dit dient altijd onderwerp van nader onderzoek te zijn. Het functioneren van organisaties of organisationele verbanden wordt immers veelal ook beïnvloed door informele doelstellingen en regels (Rosenthal et al., 1987: 47 en 76, 77).

In de *evaluatie* gaat het om oordelen van betrokkenen over de huidige bestuurlijke organisatie en hun verwachtingen over de toekomstige bestuurlijke organisatie. Ervaringen met de feitelijke bestuurlijke organisatie (formeel en informeel dus) zullen hierbij ongetwijfeld een rol spelen, waarbij deze ervaringen gekleurd worden door de opvattingen van betrokkenen over goed bestuur met betrekking tot natuurbescherming. Inherent aan een evaluatie is immers dat dit vanuit een bepaald waardenperspectief gebeurt.

De analyse van de formele bestuurlijke organisatie van het EHS-beleid is gebaseerd op literatuurstudie (secundaire analyse) en analyse van beleidsdocumenten (primaire analyse). Enerzijds gaat het hier om algemene beleidsplannen waarin naast de inhoud van het beleid ook de bestuurlijke organisatie wordt gedefinieerd. Anderzijds gaat het om documenten waarin deze bestuurlijke organisatie formeel is vastgelegd. De evaluatie van de bestuurlijke organisatie is geïnspireerd door een beperkt aantal interviews (vijf) (zie Bijlage 3 voor een interviewgids) met beleidsmedewerkers van een aantal provincies: Noord-Brabant, Gelderland en Zuid-Holland (zie Bijlage 1 voor een lijst met respondenten) en een workshop met ervaringsdeskundigen uit het natuurbeleid (zie Bijlage 2 voor een deelnemerslijst). Het beperkte aantal respondenten betekent dat de resultaten van deze studie weliswaar een indruk geven van wat er zoal speelt en welke visies er leven, maar dat voor een meer compleet beeld aanvullend onderzoek nodig is. In dit aanvullend onderzoek zouden verschillen in ervaringen en in oordelen over de realisatie van de EHS ook beter kunnen worden geanalyseerd.

De keuze voor de genoemde drie provincies voor deze verkennende studie is op de eerste plaats ingegeven door verwachtingen over een uiteenlopende aanpak van de realisatie van de EHS. Daarbij heeft het mogelijke verschil tussen realisatie van de EHS in een context waar

vooral de spanning landbouw-natuur bestaat in Noord-Brabant en Gelderland en anderzijds met name de spanning verstedelijking-natuur in Zuid Holland een rol gespeeld. Binnen elke provincie is zowel met beleidsmedewerkers gesproken die primair verantwoordelijk zijn voor het generieke EHS-beleid als met beleidsmedewerkers die een rol spelen in het integrale gebiedsgerichte beleid. Met deze keuze voor variatie wilden we de generaliseerbaarheid (externe validiteit) van de resultaten zoveel mogelijk waarborgen. De visies uit de beleidspraktijk zijn geconfronteerd met de opvattingen van een aantal beleidswetenschappers. Deze zijn afgeleid uit de bestudeerde literatuur.

Wat in deze studie ontbreekt is een analyse van het feitelijke bestuurlijke proces en daarmee van de bestuurlijke organisatie zoals die zich daarin manifesteert. Deze analyse zou naast interviews gebruik moeten maken van participerende observatie en documenten van feitelijk bestuurlijk handelen (vergaderstukken en dergelijke). Gegeven het korte tijdsbestek waarin deze studie uitgevoerd moest worden, was dit echter niet mogelijk. Wel kan deze studie richting geven aan een dergelijke analyse. Vandaar ook dat deze studie is aangeduid als een verkennende studie.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport worden de onderzoeksvragen zoals die in Paragraaf 1.2 zijn geformuleerd achtereenvolgens beantwoord. Het antwoord op de eerste vraag naar de ontwikkeling van de formele bestuurlijke organisatie rond de realisatie van de EHS tussen 1990 en 2005 staat in het volgende hoofdstuk. De beantwoording van vraag twee, de evaluatie van de huidige bestuurlijke organisatie, volgt in Hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 behandelt vraag drie en vier en beschrijft dus zowel de beoogde veranderingen in de formele bestuurlijke organisatie als de verwachtingen hierover. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt expliciet ingegaan op de vraag of de lessen uit het verleden een rol spelen bij de beoogde bestuurlijke vernieuwing. In de samenvatting zijn de antwoorden op alle onderzoeksvragen nog eens kort beschreven. De samenvatting kan daarom ook worden gelezen als een concluderend hoofdstuk.

2. De evolutie van de rol van provincies bij de realisatie van de EHS

2.1 Duiding van de bestuurlijke organisatie van de realisatie van de EHS in nota's

In opeenvolgende nota's en andere relevante documenten van het beleid dat van invloed is op de realisatie van de EHS, is niet alleen de inhoud van dit beleid omschreven, maar ook de bestuurlijke organisatie gedefinieerd. Deze definitie van de bestuurlijke organisatie geeft de formele verhoudingen tussen de verschillende partijen in dit beleid weer. Deze formele verhoudingen zijn weliswaar van invloed op het feitelijk bestuurlijk handelen, maar vallen hier niet noodzakelijkerwijs mee samen (zie ook Paragraaf 1.3).

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de formele bestuurlijke organisatie met betrekking tot de realisatie van de EHS beschreven. Zoals ook al in Hoofdstuk 1 is aangegeven vloeit deze niet alleen voort uit het generieke sectorale rijksbeleid voor de EHS, maar zijn ook de rollen die in de loop van de tijd binnen het Geïntegreerde Gebiedsgerichte Beleid (GGB) worden gedefinieerd van belang. Een belangrijke bron voor deze beschrijving vormt de studie van Balduk uit 2003. Balduk analyseert de veranderende ideeën over sturing bij het Ministerie van LNV vanaf het Natuurbeleidsplan. Behalve het Natuurbeleidsplan (1990) heeft hij hiervoor het Structuurschema Groene Ruimte (1995), de Nota Dynamiek en Vernieuwing (1995), Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (2000), de Memories van Toelichting op de LNV-begrotingen van 1990-2002, het LNV-IPO Convenant (Decentralisatie-impuls, 1993), het Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland (1999) en de Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied, bestudeerd. Aanvullend zijn enkele wetenschappelijke publicaties over het gebiedsgerichte beleid geraadpleegd. Tenslotte is een primaire analyse gemaakt van de Bestuursovereenkomst 2002-2005 tussen Rijk en provincies en het bijbehorende uitvoeringscontract.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte beschouwing over de ontwikkeling van de formele rol van de provincies. Hierbij worden enkele opvallende zaken aangestipt.

2.2 Natuurbeleidsplan 1990: een complementaire positie voor de provincies

In het Natuurbeleidsplan uit 1990 waarin de EHS wordt geïntroduceerd, is nog nauwelijks sprake van een rol van provincies hierbij. Het Rijk stelt het beleidskader vast en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid met betrekking tot nationaal en internationaal belangrijke natuurwaarden. *Zo zou de rijksoverheid onder andere de slag van bruto begrensde EHS naar netto gerealiseerde EHS maken. Provincies ondersteunen het Rijk volgens deze nota bij de toepassing van sectorinstrumenten*, zoals in dit verband onder andere de financiële instrumenten voor de aankoop van gronden. De provincies vervullen hiermee in de woorden van de notaschrijvers *een complementaire positie* ten opzichte van het Rijk. Deze complementaire positie geldt niet alleen de toepassing van instrumenten uit het natuurbeleid, maar ook van instrumenten uit de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld het toekennen van een natuurfunctie aan een gebied), de landinrichting (inrichting en omvorming tot natuur), het

waterbeleid en het milieubeleid (zie Balduk, 2003: 14-17). Bij de toepassing van een van de meeste sectorale wettelijke instrumenten, spelen de provincies overigens nauwelijks een rol. Zo is bijvoorbeeld de aanwijzing van gebieden als Beschermd Natuurmonument, de vergunningverlening voor tal van activiteiten in deze gebieden, de handhaving hiervan en het opstellen van beheerplannen conform de Natuurbeschermingswet geheel voorbehouden aan het Rijk.

2.3 Decentralisatie Impuls: de provincies geven gebiedsgericht uitwerking aan het natuurbeleid

De inkt van het Natuurbeleidsplan is echter nog niet droog of de discussie over een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid, ook wel aangeduid als de Decentralisatie Impuls, laait op. De strijd over de verdeling van taken, bevoegdheden en middelen tussen met name Rijk en provincies en in mindere mate gemeenten wordt uitgevochten tijdens de ontwikkeling van het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) (zie onder andere Peters, 1999). In deze nota blijkt dat LNV en VROM meer ruimte willen geven aan besluitvorming op regionaal niveau (LNV, 1995). De *provincies* krijgen op dit *regionale niveau* een *primaire rol bij beleidsbepaling ten aanzien van de eigen taken en de beleidsuitwerking van rijksbeleid* (LNV, 1995).¹ Rijk en provincies spreken af dat de provincies voortaan de nadere begrenzing van de EHS, de grondvererving, de inrichting en het agrarisch natuurbeheer onder hun hoede nemen. Provincies worden hierbij ondersteund door een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst van Rijk en provincies: de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Daarnaast worden de provincies verantwoordelijk gemaakt voor vergunningverlening en het vaststellen van beheerplannen conform de Natuurbeschermingswet². De verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van gebieden als Beschermd Natuurmonument blijft rijksverantwoordelijkheid.

Gezien deze toename van taken en bevoegdheden van de provincies wordt de ambtelijke staf van provincies uitgebreid. De provincies sturen de uitvoering van het beleid aan via interprovinciale meerjarenprogramma's. Deze programma's moeten voldoen aan de budgettaire en beleidsinhoudelijke kaders die het Rijk jaarlijks vaststelt in een kaderbrief (Van Ark en Van den Brink, 2002). In de tegelijkertijd met het SGR verschijnende Prioriteitennota Dynamiek en Vernieuwing verwoordt LNV deze wijziging van de bestuurlijke organisatie als volgt: 'Met de uitwerking van de Decentralisatie-Impuls zijn voor de uitvoering van het regionale groene beleid de provincies centraal komen te staan (...). Samenwerking tussen de bestuurslagen en een bottom-up benadering vanuit projecten zoals momenteel aan de orde bij de WCL- en ROM-gebieden, zullen voor deze aanpak model staan (...). Initiatieven vanuit de regio, gericht op de uitvoering van het beleid, worden aangemoedigd' (LNV, 1995).

LNV verbindt aan de gebiedsgerichte uitwerking van het natuurbeleid in het LNV-IPO convenant (1996) wel nadrukkelijk *voorwaarden van het Rijk*, zoals de uitgangspunten van het rapport Ecosystemen in Nederland uit 1995. Ook wordt er veel aandacht besteed aan overlegmogelijkheden tussen LNV en de provincies. In het LNV-IPO convenant uit 1997 staat te lezen dat provincies bijdragen aan het realiseren van de landelijke taakstellingen ten

¹ Zie voor meer concrete informatie over de taakverdeling tussen Rijk en provincies desgewenst het DI-accord uit 1993 en de LNV-IPO Convenanten uit 1996 en 1997 die aanvullend zijn op dit akkoord.

² Deze taak was geregeld via een mandaatsconstructie die later door de rechter is teruggedraaid. Een mandaat over bestuurslagen heen kan formeel namelijk niet. De provincies deden echter vanaf de Decentralisatie Impuls het feitelijke werk wel, maar de regiodirecteur van LNV moest een handtekening zetten onder de vergunningen en beheerplannen. Pas in de nieuwe NB-wet die in 2005 in werking is getreden is dit juridisch goed geregeld.

aanzien van verwerving, inrichting en beheer van gebieden, alsmede de toepassing van het instrumentarium voor het Relatienota- en natuurontwikkelingsbeleid en het beleid met betrekking tot bestaande natuurterreinen, zoals opgenomen in het Natuurbeleidsplan en het SGR. Het provinciefonds krijgt vanaf 1996 25 miljoen gulden op jaarbasis om enkele kostenposten voor het provinciale natuurbeleid te dekken. Volgens Balduk (2003) geeft dit de provincies een zwaarbevochten zeggenschap en autonomie over de besteding van deze middelen (zie ook Peters, 1999). Hoewel deze gelden in het Provinciefonds³ worden gestort, krijgen ze toch het karakter van een specifieke uitkering vanwege de afspraak om deze gelden met name te gebruiken voor aflossingen en rentebetalingen voor leningen voor grondaankoop (ten behoeve van de voorfinanciering bij groter aanbod dan beschikbare rijksmiddelen). Vanwege dit specifieke karakter van de uitkering blijft er een medeverantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht voor de Minister van LNV. Het overgrote deel van het budget voor de uitvoering van het natuurbeleid door de provincies wordt in het zogenaamde Groenfonds gestort. Het betreft een specifieke uitkering, de Brede Doeluitkering Groene Ruimte, die in principe alleen kan worden aangewend voor projecten die zijn opgenomen in het Interprovinciale Meerjarenprogramma. Het gaat hierbij om een geldstroom van destijds 330 tot 360 miljoen gulden per jaar (Ypma, 1997: 101 en 172).

De in het SGR en Dynamiek en Vernieuwing door LNV in navolging van de ROM-gebieden van VROM (zie verderop in deze paragraaf) geïntroduceerde regionale aanpak, wordt ook wel geduid als geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB). Zo noemt Boonstra (2004:56) het SGR (naast VINO en VINEX) als één van de ruimtelijke nota's die aan de wieg staan van deze sturingsbenadering. Kernpunt van het GGB noemt zij - in navolging van andere auteurs - (onder andere Glasbergen, Driessen, Leroy) dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat wordt aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen van het GGB zijn (a) het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse deel terreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, openlucht recreatie, water etc.) en (b) het scheppen van een zodanig 'draagvlak' onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook in de uitvoeringsfase overeind blijft. Boonstra voegt hier aan toe dat deze omschrijving een ideaalplaatje vertegenwoordigt. In de beleidspraktijk, zo stelt zij, hebben overheden vaak een instrumentele visie op GGB. Dit betekent dat ze het vooral inzetten als uitvoeringsinstrument om eigen doelen 'sneller' of 'beter' te bereiken. De ruimte voor beleidsontwikkeling door regionale actoren en maatwerk is dan gering (Boonstra, 2004).

Van belang voor de realisatie van de EHS zijn aanvankelijk de al eerder genoemde, in 1989 door VROM geïntroduceerde, ROM-projecten, en de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL's) en Strategische Groenprojecten (SGP's⁴) die LNV in het SGR in 1992 introduceert. De ROM-projecten zijn enerzijds ontwikkeld om in vervuilde gebieden de algemene milieukwaliteit te realiseren en in relatief schone gebieden een bijzondere milieukwaliteit in stand te houden of te verbeteren (NMP, 1989: 177-178). Het beleid voor elf WCL's, gebieden met belangrijke natuur- en landschapswaarden, grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis en recreatief-toeristische aantrekkelijkheid is gericht op het verminderen van de

³ Bij overheveling van rijksmiddelen naar het Provinciefonds vervalt in de regel de rijksverantwoordelijkheid voor de besteding van deze middelen (Ypma, 1997: 101). Dit biedt dus in principe een grotere beslissingsbevoegdheid aan de provincie voor de besteding van deze middelen.

⁴ Over de mate waarin de SGP's geduid kunnen worden als geïntegreerd gebiedsgericht beleid is discussie mogelijk. Vanwege de nadruk op de versnelde realisatie van natuur(ontwikkelings)doelen is hier het label sectoraal gebiedsgericht beleid wellicht meer op zijn plaats. Vanwege het feit dat in de praktijk blijkt dat ook hier op gebiedsniveau over de natuurdoelen wordt onderhandeld (zie onder andere Gerverde, 1997), kan worden verdedigd om de SGP's toch in dit rijtje op te nemen.

spanning tussen landbouw, natuur en landschap, het zoeken naar nieuwe economische impulsen en herstel van natuur-, landschap-en milieukwaliteiten (Pleijte et al. 2000: 9). In SGP's beoogt het Rijk met provincies met prioriteit vaak grootschalige natuurontwikkeling tot stand te brengen (Huiteima en Hinssen, 1998: 10).

Daarnaast initiëren vanaf de jaren negentig de provincies tal van ROM-achtige projecten. Een belangrijke stimulans voor deze laatste categorie GGB vormt de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM). Boonstra wijst er in navolging van Driessen (2000) op dat deze provinciale ROM-achtige projecten veelal overlappen met andere gebiedsaanduidingen zoals landinrichtingsprojecten, SGP's, WCL's, grondwaterbeschermingsgebieden en anti-verdrogingsprojecten. Beugelink e.a. constateren in 1995 dan ook, dat in veel delen van Nederland tegelijkertijd vier tot twaalf gebiedsgerichte beleidsinitiatieven gelden.

2.4 Aanzet tot rationalisering van de bestuurlijke verhoudingen in het landelijk gebied

Eind jaren negentig gaan betrokken overheden de bestuurlijke drukte die in de loop van de jaren negentig ontstaat in het landelijk gebied, steeds meer problematiseren. Hiervan getuigt onder meer het project 'Ontstapelen en Ontschotten' dat VROM en LNV in 1997 gezamenlijk initiëren. Dit project beoogt een drastische vermindering van het aantal rijksbeleids- en gebiedscategorieën en een vereenvoudiging van de financiële regelingen voor het landelijk gebied. De regeling Subsidiering Gebiedsgericht Beleid en de Reconstructie concentratiegebieden, waarin een aantal gebiedsgerichte financiële stromen samengaan, is volgens Boonstra (2004: 59) het meest tastbare resultaat van dit project.

Vanaf 1997/1998 vervangen in het zuiden en oosten van het land zogenaamde Reconstructiegebieden geleidelijk voor een deel de in de vorige paragraaf genoemde rijksgebiedscategorieën. De Reconstructie vormt het ruimtelijke spoor van het herstructureringsprogramma voor de varkenshouderij dat LNV in 1997 mede als reactie op de uitbraak van de varkenspest initieert. Een belangrijk onderdeel van de Reconstructie is de inrichting van varkensvrije zones. Die zones moesten voorkomen dat nieuwe pestuitbraken zich snel zouden verspreiden. Tegelijkertijd wordt de Reconstructie gericht op het verbeteren van de omgevingskwaliteit – natuur, landschap, water en milieu – en het versterken van de sociaal-economische vitaliteit van het platteland.

De lijn die is ingezet met het project 'Ontstapelen en ontschotten' wordt nog eens bevestigd in Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (NVM, MVN), in feite het tweede natuurbeleidsplan uit 2000. Als uitgangspunt voor een heldere rolverdeling tussen overheden en overige partijen geldt volgens de auteurs van deze nota dat *'provincies samen met gemeenten en waterschappen een samenhangend beleid voeren met betrekking tot milieu, water, ruimtelijke ordening, landschap en natuur (...)* Het kabinet stimuleert een integrale regionale aanpak van beleid door gebundelde inzet van (rijks)middelen en stimulering van regionale samenwerking' (LNV, 2000). In NVM, MVN wordt de provinciale overheid als steeds belangrijker gezien: *'De rol van de provincies bij de uitvoering van het natuurbeleid groeit, waarbij beleid binnen gebieden steeds meer integraal wordt uitgevoerd'* (LNV, 2000). Stroomlijning en bundeling van middelen betreft volgens LNV de integratie van subsidie-instrumenten in het Programma Beheer (SN en SAN) en de al eerder genoemde verdere integratie van instrumenten in SGB2000 (Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en

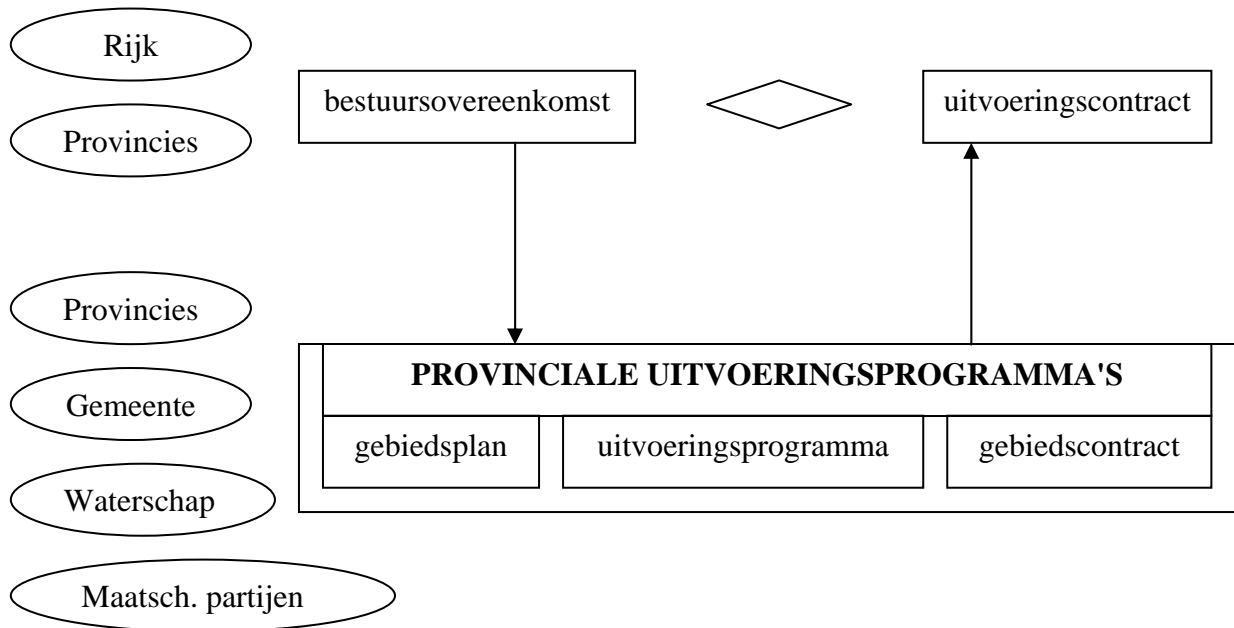
Reconstructie). Er wordt benadrukt dat het Rijk verantwoordelijk is en blijft voor een doelmatige en rechtmatige inzet van de genoemde instrumenten en dat hierover, waar aan de orde, verantwoording naar de Europese Unie afgelegd moet kunnen worden. Afspraken op hoofdlijnen over de taakverdeling tussen Rijk en provincies zijn vastgelegd in het Sturingsmodel Landelijk Gebied (LNV, 2000).

Kern van dit nieuwe Sturingsmodel is dat *Rijk* (VROM, LNV en V&W) *en de gezamenlijke provincies* verenigd in het IPO jaarlijks een *bestuursovereenkomst* sluiten over te bereiken doelen en beschikbare financiële middelen voor beleid in het landelijk gebied (zie onder andere Van Ark en Van den Brink, 2002). Deze bestuursovereenkomst heeft een looptijd van vier jaar, maar wordt jaarlijks herzien en hernieuwd afgesloten. De operationele doelen kunnen dus in principe elk jaar worden bijgesteld. Ook is het volgens de bedenkers van dit sturingsmodel vanwege de VBTB-systematiek⁵ nodig om de vierjarige afspraken te kunnen relateren aan op jaarbasis te leveren prestaties. Hiertoe wordt per doel de restanttaakstelling gedeeld door het aantal jaren waarbinnen doelen gerealiseerd moeten zijn. Deze bureauplanning zal afwijken van de werkelijke planning die voor de eerste jaren als gevolg van afspraken in bijvoorbeeld de landinrichting al vastligt. Om tot een meer realistische planning per jaar te komen zal de Dienst Landelijk Gebied (DLG) het werkelijke realisatieritme per doel per jaar vaststellen. Flexibiliteit in de besteding van middelen geldt per doel binnen de vierjarige loop tijd van het contract. Er is geen flexibiliteit in de mate van overeengekomen doelrealisatie bij het einde van de looptijd van het contract. Provincies dragen gezamenlijk via het IPO zorg voor interprovinciale flexibiliteit voor de inzet van middelen.

Voor elk van de in de bestuursovereenkomst globaal aangeduide gebieden stellen de provincies in samenwerking met maatschappelijke partijen, gemeenten en waterschappen een gebiedsplan met een bijbehorend uitvoeringsprogramma op. In dit uitvoeringsprogramma, eveneens met een looptijd van vier jaar, zijn de aard, omvang en financiering van de uit te voeren activiteiten nader uitgewerkt. Op basis van dit uitvoeringsprogramma sluiten de betrokken partijen in een gebied een gebiedscontract af met de provincie, waarin ieders bijdrage in de uitvoering wordt vastgelegd. DLG heeft de taak om subsidieaanvragen van individuele projecten in het kader van SGB te toetsen met als doel verrassingen bij de officiële subsidieaanvragen te voorkomen. Formeel ligt de toetsingsbevoegdheid voor de prestaties en gebieden die in het uitvoeringscontract zijn genoemd bij de provincies. De gebiedsplannen en bijbehorende uitvoeringsprogramma's worden per provincie samengevoegd tot een provinciaal uitvoeringsprogramma. Dit vormt op zijn beurt de grondslag voor een tussen Rijk en de gezamenlijke provincies af te sluiten uitvoeringscontract waarin de concrete doelstellingen en de financiële bijdragen van Rijk en provincies zijn opgenomen (zie Figuur 1).

Tenslotte worden afspraken gemaakt over monitoring van beleidsprestaties en beleidseffecten. Partijen zullen na afloop van elke vierjaarlijkse periode gezamenlijk de beleidsrealisatie en bestedingen evalueren op basis van de voortschrijdende uitvoeringscontracten en de provinciale verantwoordingen. Een eerste vierjaarlijkse evaluatie zou na afloop van 2004 plaats vinden.

⁵ VBTB verwijst naar de nieuwe begrotingssystematiek: Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, geïntroduceerd door het Ministerie van Financiën in samenwerking met de Algemene Rekenkamer. Doel is om beleid meer resultaatgericht te maken en de controlerende taak van het parlement te versterken.



Figuur 1 Schematische weergave Sturingsmodel Landelijk Gebied

In een toelichting op de Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting van het Landelijk Gebied 2002-2005 staat te lezen dat de komende jaren nog een grote inspanning moet worden geleverd om de landelijke beleidsopgave die de betrokken partijen (Rijk, provincies en anderen) samen willen realiseren, te concretiseren. De concretisering van de beleidsopgave vindt zijn neerslag in de zogenaamde doelen-middelentabel (zie tekstbox voor een concretisering met betrekking tot het EHS-beleid) die onderdeel is van de Bestuursovereenkomst. Het Rijk is verantwoordelijk voor het definiëren van de operationele doelen uit deze tabel. De doelen vinden hun basis in Rijksnota's. Wanneer er geen rijksdoelen zijn of alleen lange termijn doelen wordt aan provincies gevraagd in hun provinciale uitvoeringsprogramma's een voorstel te doen voor de periode 2002-2005⁶. Voor de praktische hanteerbaarheid van de operationele definities werkt het Rijk de operationalisering van de doelen uit samen met de provincies⁷.

⁶ Dit blijkt te gelden voor stikstofdepositie op de EHS, bestrijdingsmiddelen, geluid, donkerte, verstoring, aquatische natuurdoelen. Dus al die zaken waarover in de doel-middelentabel procesafspraken staan;

⁷ Het Directeurenoverleg Sturing Landelijk Gebied waarin de directeuren zijn vertegenwoordigd van provincies (voor elk landsdeel één, van VROM en LNV, terwijl DLG als adviseur opereert).

Doelen-middelentabel 2002-2005

In de doelen-middelentabel 2002-2005 zijn de te realiseren doelen geclusterd naar hun relevantie voor 5 maatschappelijke functies in het landelijk gebied: (1) natuur, (2) bos en landschap, (3) recreatie en wonen, (4) landbouw en (5) (drink)water. Per doel is aangegeven wat de kwaliteit is die met betrekking tot een bepaalde functie moet worden bereikt en wat de omvang is van het areaal waar deze kwaliteit op de langere termijn en/of in de periode 2002-2005 moet worden bereikt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in verwerving, inrichting en het nastreven van een bepaalde milieukwaliteit. Voor milieukwaliteit is waar mogelijk berekend op welk areaal op de lange termijn nog een beleidstekort bestaat. Er is (zoals in de toelichting bij de doel-middelen tabel staat te lezen) nog niet stilgestaan bij de gevolgen van bijvoorbeeld onderlinge beïnvloeding van functies en meervoudig ruimtegebruik, bij de mogelijkheid van prioriteitstelling van specifieke gebieden of ruimtelijke structuren/contouren of bij de kwaliteitseisen voor biodiversiteit of de transitie duurzame landbouw. Er is dus in feite nog geen sprake van beleidsintegratie op regionaal niveau, maar van sectorale doorwerking van rijksdoelen per functie. Bovendien is voor die doelen, waar Rijk en provincies er begin 2002 gezamenlijk nog niet in geslaagd zijn om ze voldoende te concretiseren, bij de doelen-middelentabel een lijst met procesafspraken toegevoegd.

Voor de functie Natuur valt op dat voor verwerving en inrichting nieuwe natuur en voor verwerving en herstel bestaande natuur in het algemeen in elk geval voor het ijkjaar 2005 operationele doelen zijn geformuleerd (hectare-doelstellingen)⁸. Ten aanzien van de te realiseren randvoorwaarden milieu/water voor bestaande en nieuwe terrestische natuur zijn procesafspraken gemaakt, met uitzondering van de operationele doelen voor verdroging. Voor verdroging geldt dat in 2010 200.000 ha verdroogd gebied hersteld moet zijn.

Daarnaast zijn de volgende procesafspraken gemaakt in de bestuursovereenkomst in 2002. De afspraak was dat Rijk en provincies in 2002 een landelijke kaart opstellen met natuurdoelen en milieubelasting; de natuurdoeltypenkaart geldt hiervoor als basis. Een andere procesafpraak is dat het GGOR in 2002 op hoofdlijnen en in 2004 per deelstroomgebied in meetbare termen is vastgelegd (hierbij wordt verwezen naar NMP4, KRW en WB21). Uiterlijk in 2005 stellen Rijk en provincies de gewenste niveaus vast voor bestrijdingsmiddelen in relatie tot natuurdoelen, akoestische kwaliteit en donkerte als onderdeel van integrale gebiedskwaliteit, doelen voor de terugdringing van verstoring van de natuur door verkeer. Bij de bepaling van het gewenste niveau van de akoestische kwaliteit zijn ook de gemeenten betrokken. Voor de aquatische natuur zijn de operationele doelen als PM's aangemerkt. De procesafpraak hier is dat Rijk en provincies uiterlijk in 2005 een kaart opstellen met aquatische natuurdoelen en de daarbij behorende voorwaarden die aan het watersysteem worden gesteld (kwaliteit, kwantiteit). Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de normstellingsystematiek die de CIW ontwikkelt. Voor het soortenbeleid wordt verwezen naar het Meerjarenprogramma (provincies voeren soortbeschermingsplannen uit conform de planning hierin), vrijwillig landschapsbeheer (in PUP verwijzen naar afspraken met provinciale stichtingen en de wijze waarop deze het beheer uitvoeren) is een PM evenals de Natuurbeschermingswet: provincies verrichten noodzakelijke activiteiten met betrekking tot beheer en handhaving). Voor vrijwillig weidevogelbeheer is het operationele doel 20.000 ha in 2005.

2.5 Realisatie EHS binnen spannende bestuurlijke verhoudingen

De EHS komt formeel anno 2005 tot stand langs drie sturingslijnen met elk hun eigen bestuurlijke problematiek:

1. Ruimtelijke ordening: natuurdoelen op de kaart vastleggen (begrenzen netto EHS) en planologische veiligstelling (reguleren medegebruik).
2. Generieke (sectorale) nationale en Europese natuur, milieu-en waterwetgeving: realisatie instandhoudingcondities (reguleren medegebruik via aanpak verzuring, verdroging en waterkwaliteit).
3. Faciliteren: subsidiëren van beheer en geld voor aankoop en inrichting van natuurgebieden en gebiedsgericht beleid (versnellen en leveren maatwerk bij realiseren instandhoudingscondities).

Voor de eerste twee sturingslijnen geldt grosso modo dat de doelen die gehaald moeten worden zijn vastgelegd in zowel rijksbeleid (natuurdoelenkaart) als in Europees beleid (instandhoudingsdoelen Vogel- en Habitatrichtlijn). Het Rijk (VROM-Inspectie) en de

⁸ Voor verwerving en inrichting SGP's, NURG, bufferzones, robuuste verbindingen en Westerschelde gelden specifieke (sub)doelen.

Europese Commissie zijn (deels) verantwoordelijk voor controle en handhaving. Ook zijn het Rijk en de Europese Unie verantwoordelijk voor de formulering van de wettelijke kaders. De provincies staan met name aan de lat voor de nadere uitwerking en tot uitvoering brengen van het Rijks- en Europese beleid: onder andere opstellen provinciale natuur- (gebieds), milieu- en waterhuishoudingsplannen, vergunningverlening en handhaving. Met name de Decentralisatie Impuls heeft geleid tot een grotere rol van de provincies bij de toepassing van het wettelijk instrumentarium (zie onder andere Ypma, 1997). Gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en burgers spelen formeel een toenemende rol bij de uitvoering van de plannen.

Voor de derde sturingslijn geldt dat sturen en faciliteren van het terreinbeheer met name via het Rijk loopt (Programma Beheer, Staatsbosbeheer). De belangrijkste verandering hierin betreft de wijziging van input- naar outputsturing met de introductie van het Programma Beheer. De provincies ondersteund door de verzelfstandigde Dienst Landelijk Gebied zijn vanaf 1995 een belangrijke rol gaan vervullen bij de begrenzing, grondverwerving en inrichting van nieuwe natuurgebieden. Grondverwerving en inrichting vinden vaak plaats binnen het kader van gebiedsgericht beleid waar ook de realisatie van instandhoudingscondities (milieu, water) in aanvulling op datgene wat via wet- en regelgeving wordt afgedwongen aan de orde is. Binnen dit gebiedsgerichte beleid is de regie over planvorming en uitvoering steeds meer bij de provincies komen te liggen binnen een kader van bestuurlijke afspraken met het Rijk. Formeel is de afspraak dat het Rijk zich niet langer direct bemoeit met afzonderlijke projecten, maar operationele afrekenbare doelen stelt. Het initiatief voor de keuze en prioriteitstelling van maatregelen komt bij de provincies te liggen. Met de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid wordt ingezet op verruiming van de beslissingsbevoegdheid van de provincies door te proberen om te 'ontstapelen': minder gebieds- en beleidscategorieën, te 'ontschotten': budgetten gekoppeld aan doelen en niet aan maatregelen en te 'ontpotten': geen beperkt budget meer per regeling. Hierin is men echter in beperkte mate geslaagd, namelijk slechts ontschotting per operationeel doel en beperkte mogelijkheden om te schuiven in de tijd (zie ook Van Ark en Van den Brink, 2002).

Met betrekking tot de bestuurlijke organisatie van de realisatie van de EHS wordt in het geanalyseerde rijksbeleid vooral aandacht besteed aan de verhouding tussen Rijk en provincies. In mindere mate wordt de rol van gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties gedefinieerd. Verder valt op dat in het rijksbeleid de verhouding Rijk en provincies in het gebiedsgerichte beleid met name geproblematiseerd wordt vanuit het perspectief van financiële verantwoording: wie beslist over de besteding van welke financiële middelen en is hierover verantwoording schuldig. Belangrijke vraag blijkt te zijn hoe ruim, danwel hoe integraal de doelen waarvoor publieke middelen beschikbaar zijn vooraf worden geformuleerd. Integraal geformuleerde doelen, bijvoorbeeld bijdrage aan de leefkwaliteit van het landelijk gebied, bieden de provincies in samenspraak met andere decentrale overheden en maatschappelijke partijen in de regio besluitvormingsruimte, om te bepalen hoeveel geld waaraan op welk moment, wordt besteed. Zij zouden hiermee daadwerkelijk beleidsbepalend worden op regionaal niveau, zoals in het beleid wel wordt gesteld (zie bijvoorbeeld LNV, 1995). Ondanks het feit dat de provincie in het rijksbeleid deze rol krijgt toegedicht, blijkt in de operationalisering van dit beleid zoals in de bestuursovereenkomst 2002-2005 en het bijbehorende uitvoeringscontract, dat er een flinke rijksbemoeienis blijft bestaan bij de uitwerking van de operationele beleidsdoelen. Volgens het Sturingsmodel Landelijk Gebied en de Reconstructiewet moeten provincies in samenwerking met regionale partijen zich verbinden aan *vooraf* overeengekomen, liefst gekwantificeerde resultaten. Dit staat in sommige gebiedsgerichte projecten op gespannen voet met een open benadering waarbij betrokkenen eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen kunnen inbrengen los van

beleidsmatige grenzen en uitvoering. Er is sprake van een spanning tussen de wens om op regio's toegesneden beleid te ontwikkelen om hiermee ook de maatschappelijke binding met dit beleid te versterken ('Natuur voor Mensen') en de door het Rijk gevoelde verantwoordelijkheid voor bepaalde sectorale doelen waaronder de realisatie van de EHS.

We zullen zien in Hoofdstuk 4 dat deze twee opgaven en de spanning hiertussen ook de hedendaagse discussie over de reorganisatie van het EHS-beleid domineren. Overigens valt op dat in de Bestuursovereenkomst 2002-2005 wel afspraken staan over te realiseren tussendoelen ten aanzien van hectares nieuwe natuur, maar niet over te realiseren natuurkwaliteit en daarbij behorende instandhoudingscondities. Hierover zijn procesafspraken gemaakt, dat wil zeggen dat de intentie is vastgelegd om hiervoor tussendoelen op te stellen.

In het rijksbeleid is er dus veel aandacht voor de organisatorische uitwerking van de faciliterende rol van de overheid (sturen met behulp van financiële middelen, subsidies e.d.) en de verantwoordelijkheden van verschillende bestuurslagen hierbij. Dit laat onverlet dat ook juridische sturing een belangrijke rol speelt bij de realisatie van de EHS. In het geanalyseerde beleid wordt er echter nauwelijks ingegaan op de interactie tussen de toepassing van juridische instrumenten en het faciliterende spoor. Bij het opstellen en uitvoeren van gebiedsplannen is maatwerk nodig, en dat kan soms betekenen dat er op gebiedsniveau afgeweken zou moeten worden van de generieke regels. Denk bijvoorbeeld aan omgaan met zonering uit de ammoniakwet. Extra complicatie met betrekking tot de interactie tussen de toepassing van juridische instrumenten en gebiedsgericht beleid is dat deze juridische instrumenten afkomstig zijn van twee verschillende bestuursniveaus: de EU en de rijksoverheid. Hoe deze twee zich tot elkaar verhouden krijgt pas de laatste jaren meer aandacht in het beleid.

Tenslotte valt op dat ten aanzien van de realisatie van de EHS in de loop van de tijd de formele rol van de provincies voor de uitwerking van rijksbeleid met name is toegenomen bij het lokaliseren van typen natuur (dat wil zeggen: bepalen waar welke natuur wordt nagestreefd, vastgelegd in provinciale gebiedsplannen) en bij het realiseren van instandhoudingscondities door middel van gebiedsgericht beleid. De aansturing van subsidieverlening voor het terreinbeheer (Programma Beheer en contract met Staatsbosbeheer) blijft (grotendeels) in rijkshanden. Wat de ratio hierachter is, is in het beleid onbesproken. Probleem is vooral dat provincies de terreinbeheerders formeel niet ter verantwoording kunnen roepen. De gerealiseerde natuurkwaliteit is echter zowel van de realisatie van instandhoudingscondities als van het terreinbeheer afhankelijk. Hier wordt echter in de uitwerking van het Sturingsmodel ook geen aandacht aan besteed.

Kortom, in een nadere analyse van de formele bestuurlijke organisatie voor de realisatie van de EHS zoals deze binnen verschillende beleidslijnen vorm heeft gekregen, vallen de volgende zaken op. Er is vanuit het perspectief van realisatie van de EHS sprake van een zekere spanning tussen de rollen van Rijk en provincies in de verschillende onderscheiden sturingslijnen. Het betreft ten eerste een spanning tussen de verantwoordelijkheden van EU en Rijk bij toepassing van de sectorale natuur-, milieu- en waterwetgeving enerzijds en de beleidsbepalende rol van provincies bij de realisatie van instandhoudingscondities op regionaal niveau in het GGB anderzijds. Dit zou de achtergrond kunnen vormen voor de aanzienlijke rijksbemoeienis bij de formulering van operationele beleidsdoelen voor het GGB. Daarnaast lijkt de rol van de provincie bij het lokaliseren van typen natuur enigszins op gespannen voet te staan met de dominante rol van het Rijk bij subsidieverlening en met name de controle van het terreinbeheer (lijn3).

Of de hier gesignaleerde spanningen in de formele bestuurlijke organisatie van de realisatie van de EHS in de praktijk tot problemen leiden en uiteindelijk deze realisatie lastiger maken, is een vraag die in deze studie aan ervaringsdeskundigen is voorgelegd. Mogelijk worden deze spanningen weliswaar herkend, maar hebben beleidsmedewerkers van bijvoorbeeld de provincie slimme manieren bedacht om met deze spanningen om te gaan, zodat deze de realisatie van de EHS niet in de weg staan. Daarnaast kunnen er andere redenen zijn dan de formele bestuurlijke organisatie die de mate van succes van het EHS-beleid verklaren, zoals gebrek aan politieke wil, gebrek aan vertrouwen tussen bestuurlijke partners onderling en tussen bestuurlijke en maatschappelijke partners. In het volgende hoofdstuk komt aan de orde hoe zowel deskundigen als ervaringsdeskundigen *oordelen* over de bestuurlijke organisatie van het EHS-beleid.

3. Oordelen over de huidige bestuurlijke organisatie van het EHS-beleid

3.1 Beleidswetenschappers en ervaringsdeskundigen aan het woord

Ruim tien jaar na de introductie van het eerste gebiedsgerichte beleid en vlak na de introductie van het Sturingsmodel Landelijk Gebied reflecteert een aantal beleidswetenschappelijke auteurs op dit type beleid en formuleert randvoorwaarden voor succes voor de vernieuwde bestuurlijke organisatie. Anno 2005 staan we met het Investeringsbudget Landelijke Gebieden in de steigers opnieuw voor een beoogde vernieuwing van de bestuurlijke organisatie van het plattelandsbeleid. Daarom is het interessant om deze literatuur hier nog eens te beschouwen. Vervolgens worden de lessen van deze beleidswetenschappers geconfronteerd met ervaringen en oordelen uit de beleidspraktijk.

3.2 Enkele beleidswetenschappers over de eerste en tweede generatie gebiedsgericht beleid

Eind jaren negentig verschijnen er verschillende evaluaties over de uiteenlopende categorieën gebiedsgericht beleid (zie onder andere Goverde et al., 1997; NovioConsult, 1998; Pleijte et al., 2000). Van Ark en Van den Brink (2002) en Frouws en Leroy (2003) onderwerpen deze evaluatiestudies aan een nadere analyse. Hoofdconclusie uit de evaluaties is volgens Van Ark en Van den Brink dat het gebiedsgerichte beleid heeft geleid tot een toegenomen betrokkenheid en deelname van streekpartijen. Daadwerkelijke resultaten van dit beleid zijn echter beperkt gebleven.

Oorzaken van de dikwijls moeizame vertaling van beleid naar uitvoering, liggen volgens hen in de gebrekkige samenwerking tussen Rijk en provincies en tal van regels, werkwijzen en structuren. Wat dit laatste betreft wijzen zij bijvoorbeeld op het grote aantal, elkaar veelvuldig overlappende beleids- en gebiedscategorieën en bijbehorende veelal sectorale regelingen. Dit is typisch, aangezien het gebiedsgerichte beleid juist werd geïntroduceerd om de integratie van beleid te bevorderen. In Hoofdstuk 2 werd echter al aangegeven, dat het bestuurlijk enthousiasme rond dit nieuwe type beleid halverwege de jaren negentig kennelijk zo groot was, dat in veel delen van Nederland tegelijkertijd vier tot twaalf gebiedsgerichte initiatieven gelden (Beugelink et al., 1995). Boonstra (2004) verklaart deze bestuurlijke drukte dan ook niet alleen uit de behoefte aan beleidsintegratie⁹, maar daarnaast onder andere¹⁰ uit een machtsstrijd om zeggenschap in het landelijk gebied tussen verschillende overheden. Zo citeert zij Van Tatenhove (1993, 1996) die GGB naast een middel tot beleidsintegratie -en legitimatie duidt als ‘een hulpbron in de machtsstrijd tussen de Ministeries van VROM en LNV om de zeggenschap over het landelijk gebied’ (Boonstra,

⁹ Overigens is opvallend dat volgens Boonstra het landbouwmilieubeleid (onder andere mestbeleid) dat zozeer van belang is voor natuurkwaliteit, grotendeels buiten de geïntegreerde regionale aanpak blijft. Volgens haar blijft de aanpak van landbouwmilieumaatregelen grotendeels generiek en hiërarchisch.

¹⁰ Zij noemt daarnaast de trend van government naar governance, Europeanisering, regionalisering van onderop en een toenemende variëteit aan discoursen (Boonstra, 2004: 61-64). Het voert gegeven het doel van deze studie te ver om deze aspecten verder uit te werken.

2004: 60). In navolging van Driessen (2000) stelt Boonstra vervolgens (2004: 60) dat ook 'provincies in eigen of van rijkswege geïnitieerd GGB, een uitgelezen mogelijkheid vinden om zich binnen het krachtenveld van de overheid te profileren. Provincies treden daarom veelal op als initiatiefnemer en/of regisseur van gebiedsgerichte beleidsprocessen en gaan arrangementen aan met andere overheden en maatschappelijke organisaties'. Achtergrond van deze strategie vormt volgens Driessen 'de spanningsvolle bestuurlijke positie tussen strategische beleidsbepaling op rijksniveau en de beleidsuitvoering op gemeentelijk niveau waarin provincies zich al sinds jaar en dag bevinden'. Behalve het decentrale niveau laat overigens ook het supranationale niveau, de Europese Unie, zich in deze niet onbetuigd als aanjager van GGB. Volgens Ray (1997) gebruikt de Europese Commissie (EC) de geïntegreerde gebiedsgerichte benadering om haar positie in het plattelandsdomein te versterken. Met haar Structuurbeleid, de Kaderverordening, Plattelandsontwikkeling en het plattelandsontwikkelingsprogramma LEADER knoopt de EC directe banden aan met subnationale overheidsniveaus. Boonstra concludeert (2004: 59): 'ontstaan als reactie op gebrek aan integratie in bestaand beleid, scheppen deze over elkaar tuimelende initiatieven hun eigen behoefte aan afstemming en coördinatie'.

Frouws en Leroy (2003:93) zijn ten aanzien van de daadwerkelijk resultaten van het gebiedsgerichte beleid iets voorzichtiger dan Van Ark en Van den Brink in hun conclusie. Zij concluderen op basis van de evaluaties van het ROM-, WCL- en SGP- beleid dat een adequate operationalisering van doelstellingen in dit gebiedsgerichte beleid veelal ontbreekt (zie ook tekstbox over doelen-middelentabel in Hoofdstuk 2) en dat - mede daardoor - onduidelijk is wat met het gebiedsgerichte beleid inhoudelijk is bereikt. Zij stellen vast dat projecten gericht op de ontwikkeling van economische productieomstandigheden aanzienlijk beter lopen dan projecten die verbetering van natuur- en milieukwaliteit als belangrijkste doelstelling hebben.

In een deelonderzoek voor de Natuurbalans 2000, blijkt bovendien dat vooral natuurgerichte milieumaatregelen die financieel-economisch het meest aantrekkelijk zijn of het meest aantrekkelijk worden gemaakt voor de private ondernemers die deze maatregelen moeten treffen, worden toegepast. Dit zijn niet per definitie de maatregelen die ook voor de natuurkwaliteit het meeste opleveren. Wat maatregelen betreft die zijn gericht op het plaatselijk terugdringen van stikstofdepositie is een voorbeeld hiervan dat vooral in Noord-Brabant het aantal groenlabelstallen is toegenomen, omdat dit verplicht werd gesteld bij uitbreiding. Bedrijfsverplaatsing of -beëindiging die veel meer zou kunnen opleveren voor de natuur, heeft nauwelijks plaatsgevonden. Bij de emissie maatregelen domineren de maatregelen ten behoeve van de bedrijfsinterne milieuzorg. Dit heeft echter ook alles te maken met de invoering van MINAS volgens betrokkenen. Ten aanzien van verdrogingsbestrijding domineren maatregelen op bedrijfsniveau aangezien deze tevens kostenbesparingen voor agrariërs opleveren.

Net als Van Ark en Van den Brink gaan Frouws en Leroy op zoek naar een verklaring voor de tegenvallende resultaten op milieu -en natuurgebied. Zij (2003: 93) verbijzonderen het probleem van regels, werkwijzen en structuren dat Van Ark en Van den Brink noemen als verklaring voor de kloof tussen beleid en uitvoering tot wat zij duiden als de spanning tussen de 'deliberatieve (=onderhandelende) democratie' en de constitutionele democratie. In het GGB is immers niet gegarandeerd dat de in consensus totstandgekomen 'besluiten' uit een Plan van Aanpak door de politiek ook zullen worden overgenomen. Dit vraagt veelal ruimte creëren binnen danwel aanpassen van restrictieve generieke regelgeving en sectorale (subsidie) regelingen. Anders gezegd: de overheid zou ruimte moeten hebben en geven om

beleidsprestaties op het ene beleidsterrein (het beheer van natuur en landschap) te belonen met beleidsruimte op een ander terrein (milieu, bedrijfsontwikkeling).

Kortom de hier geciteerde beleidswetenschappers wijzen allen op de tegenvallende resultaten van het gebiedsgerichte beleid zeker op het gebied van natuur en milieu. Daar tegenover staat overigens de toegenomen participatie van allerlei maatschappelijke groeperingen. Verklaringen voor de tegenvallende substantiële resultaten worden gezocht in een gebrekkige beleidsintegratie en nieuwe integratieproblemen als gevolg van de enorme groei van het aantal typen gebiedsgericht beleid. Beide typen integratieproblemen komen voort uit de lastig uit te roeien bestuurlijke cultuur van domeinstrijd tussen sectoren en tussen de verschillende bestuursniveaus. Bovendien zou er sprake zijn van een spanning tussen de deliberatieve en de constitutionele democratie. De verklaring wordt dus niet zozeer gevonden in de vormgeving van het GGB zelf, maar in de institutionele omgeving waarbinnen dit beleid tot resultaten moet zien te komen.

Bestaat er een kans dat de hier gesignaleerde problemen waarmee het initiële gebiedsgerichte beleid heeft te maken, worden opgelost met de introductie het Sturingsmodel Landelijk Gebied? Frouws en Leroy (2003) oordelen dat een eerste (mogelijke) hinderpaal voor nieuwe bestuurlijke praktijken zit in de taaiheid en persistentie van bestaande institutionele verhoudingen en spelregels binnen en tussen overheden. Zo zouden de klassieke oriëntatie op versterking van het eigen domein (zie ook Boonstra, 2004 en Van Tatenhoven, 1993, 1996) en het gebrek aan wederzijds vertrouwen de samenwerking bij het stimuleren van een gebiedsgedragen ontwikkeling in de weg staan. Concreet blijkt dit bijvoorbeeld uit de beperkte mate waarin het met het nieuwe Sturingsmodel en de bijbehorende Subsidieregeling Gebiedsgericht beleid gelukt is om te komen tot ontschotting van regelingen (zie ook Paragraaf 2.5). Volgens Van Ark en Van den Brink (2002) is in het SGB nog maar een klein aantal sectorale geldstromen samengevoegd, zoals de gelden voor gebiedsgericht milieubeleid en voor verdrogingsbestrijding. De integratie van andere geldstromen zoals die van landinrichting en beheer van natuur staan nog op de agenda. Bovendien blijft het budget van de SGB onderverdeeld en gelabeld aan de verschillende sectorale doelen.

Oorzaak daarvan is naast de binnenlandse domeinenstrijd, dat de SGB in Brussel is aangemeld in het kader van POP. De Brusselse cofinanciering verloopt via verschillende geldstromen zoals de structuurregelingen en Leader. Aan elk van deze regelingen zijn specifieke en stringente voorwaarden verbonden voor controle en handhaving en voor de wijze van verantwoording. Als een andere component van die bestaande institutionele verhoudingen die gebiedsgerichte oplossingen kunnen frustreren, noemen Frouws en Leroy (2003: 98) dan ook de verhouding tussen nationale overheid en Europese Unie. Zij vinden dat de nationale overheid verantwoordelijk is om toe te zien op de lokale inpasbaarheid van Europese regelgeving en de comptabiliteit met nationale verworvenheden en preferenties.

Zowel de gebrekkige horizontale en verticale integratie van beleid leidt er volgens de beleidswetenschappers toe, dat aan de randvoorwaarde 'beleid met speelruimte' nog niet is voldaan. Nog steeds frustreert generieke, restrictieve regelgeving van verschillende sectoren en van verschillende bestuursniveaus de gebiedsplannen. Risico is dat heel veel vrijwillig bestede tijd en energie verloren kunnen gaan wat het draagvlak voor toekomstige participatieve planvorming grondig aantast (bijvoorbeeld stopzetten proeftuinen kwaliteitsimpuls landschap). Ook zou er volgens Van Ark en Van den Brink (2002) te weinig beleidsruimte worden gegeven aan de provincies om hun rol als regisseur waar te maken. Vooralsnog, zo stellen zij, blijven de provincies immers beleid uitvoeren in medebewind, waarbij de ministers de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid dragen. Dit versterkt de

ook in de slotbeschouwing van hoofdstuk twee geconstateerde spanning tussen sectorale verantwoordelijkheden op rijksniveau en ruimte voor regionaal maatwerk.

Volgens het Sturingsmodel Landelijk Gebied moeten de provincies achteraf verantwoording afleggen over de bereikte resultaten, gegeven de vooraf door het Rijk vastgelegde doelen. Dat betekent volgens Van Ark en Van den Brink dat voor gebiedsprocessen het realiseren van duidelijke doelen voorop moet staan. Hier ligt een belangrijke taak bij het provinciaal bestuur als regisseur van de gebiedsprocessen. Tot nu toe zouden de provincies het op dit punt echter laten afweten. Anderzijds betekent dit principe volgens genoemde auteurs dat in de terugkoppeling met het Rijk er ruimte en aandacht moet zijn voor bijstelling en aanvulling van het beleid op grond van kennis en ervaring die uit de gebiedsprocessen verkregen worden.

Behalve dat bestaande bestuurlijke verhoudingen en spelregels (bijvoorbeeld ten aanzien van de verantwoording) een beoogde bestuurlijke vernieuwing als het sturingsmodel Landelijk Gebied kunnen frustreren, noemen Frouws en Leroy (2003) tenslotte als mogelijk knelpunt de bestuurlijk expertise en de disciplinerende en legitimerende capaciteit van de maatschappelijke partners in het GGB waarmee de gebiedscontracten of vergelijkbare overeenkomsten worden gesloten. Van Ark en Van den Brink maken dit concreter. Zij stellen dat de vraag wie de contractpartners zijn, dat wil zeggen de partijen die uiteindelijk met de provincies hun handtekening moeten zetten onder een gebiedscontract, nog niet is beantwoord. Op het lokale niveau zou het vaak aan partijen ontbreken die een resultaatverplichting aan kunnen gaan. Als voorbeelden van partijen waarmee dit wel mogelijk is noemen van Ark en Van den Brink milieucoöperaties en agrarische natuurverenigingen.

3.3 Ervaringen uit de beleidspraktijk

Hoe oordelen ervaringsdeskundigen nu over de resultaten van het gebiedsgerichte beleid tegen de institutionele achtergrond van domeinstrijd tussen bestuurslagen en tussen sectoren? Hoe gaan zij hiermee in de praktijk om? Herkennen zij de dilemma's rond de deliberatieve versus de constitutionele democratie en tussen afrekenen op sectorale resultaten en beleidsruimte voor regionaal maatwerk? Zien zij een uitweg?

Over de resultaten van het EHS-beleid in de context van gebiedsgericht beleid, stellen beleidsmedewerkers van de provincies dat realisatie van hectares tot nu toe prioriteit heeft gehad en zijn vruchten heeft afgeworpen. Hun verwachting is dat dit nog wel een tijdje zo zal blijven. Verwerving van nieuwe natuur is een kwestie van lange adem. Het is immers het grondrecht van een eigenaar zijn gronden niet te verkopen. In Gelderland is het feit dat veel boeren van rond de vijftig geen opvolger hebben een probleem. Zij blijven dan graag eerst zo lang mogelijk 'boeren' en verpachten vervolgens hun gronden, zodat ze zelf op de boerderij kunnen blijven wonen. Pas na overlijden, worden de gronden verdeeld onder de erfgenamen en maakt natuur een kans. Ook zijn het vaak de laatste plekken die het meest lastig zijn. Vanaf het begin van het EHS-beleid is vaak al duidelijk dat de grondeigenaren daar niet willen verkopen. Misschien is onteigenen een optie wanneer er in een gebied een laatste knelpunt is. Hiervoor is dan waarschijnlijk ook draagvlak bij de landbouw, omdat een bedrijf in dat geval weinig meer kan.

Behalve dat verwerving van gronden halverwege het EHS-beleid lastiger wordt, vormt planologische veiligstelling van de begrensde EHS volgens de meeste respondenten een knelpunt. Veelal worden bestemmingsplannen buitengebied pas aangepast na aankoop van gebieden of functiewijziging en ook dan laat dit vaak nog op zich wachten. Veel bestemmingsplannen buitengebied zijn verouderd. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt in het huidige bestel bij de gemeenten, die vaak minder affiniteit en beschikbare expertise zouden hebben ten aanzien van de buitengebieden, dan de provincie.

De bepaling uit de Reconstructiewet dat reconstructieplannen bestemmingsplannen overrulen biedt in principe mogelijkheden om de planologische veiligstelling van de EHS te vergroten. De verwachting van provinciale beleidsmedewerkers is echter dat deze doorwerking van Reconstructieplannen in bestemmingsplannen niet zal worden afgedwongen. Wel zijn er in de Reconstructieplannen hierover afspraken gemaakt met gemeenten die deel uitmaken van de Reconstructiecommissies. Vraag is volgens de provinciale beleidsmedewerkers in welke mate gemeenten en ook andere betrokken partijen zich gebonden voelen aan de reconstructieplannen. Interessante casus is in dit verband de procedure die er momenteel loopt bij de Raad van State waar de zonering uit een Reconstructieplan wordt aangevochten door een gemeenteraad die zich niet gebonden acht aan de afspraken die de wethouder in de Reconstructiecommissie heeft gemaakt.

Net als de planologische veiligstelling blijft de realisatie van milieu- en watercondities voor nieuwe en bestaande natuur nog achter in vergelijking met de aankoop van nieuwe natuur, zo ervaren provinciale beleidsmedewerkers. Eisen stellen aan bestaand en toekomstig medegebruik in en rond natuurgebieden blijkt op meer weerstand te stuiten dan de verkoop van hectares voor natuur tegen een reële prijs. Dit heeft ook te maken met grotere onderlinge afhankelijkheden. De boer die wordt uitgekocht is een andere dan degene die bijvoorbeeld ten behoeve van de aanpak van de verdrogingsproblematiek zijn grond moet laten vernatten. Bovendien heeft een dergelijke maatregel vaak pas effect wanneer meer boeren meedoen. Samenwerking tussen verschillende partijen is dan noodzakelijk. Het gebiedsgerichte beleid biedt hiervoor een platform. Er wordt dus in dit verband inderdaad positief geoordeeld over het feit dat gebiedsgericht beleid de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties vergroot.

Burgers en andere economische sectoren dan de landbouw hebben echter naast overheden minder toegang tot de regionale besluitvormingsarena dan de traditionele partijen zoals de landbouw, terreinbeheerders en de natuur- en milieubeweging. De regionale beleidsarena wordt dus gedomineerd door *shareholders* (de grondeigenaren); *stakeholders* (gebruikers van de gebieden) hebben een veel beperktere toegang. Deze samenstelling van gebiedscommissies wordt door verschillende betrokkenen veroordeeld vanuit het oogpunt van democratie en vanwege de verschuiving van het landelijk gebied van productieruimte naar consumptieruimte, waarmee ook de belanghebbenden veranderen.

De mate waarin de instandhoudingscondities voor natuur daadwerkelijk worden gerealiseerd blijft in de meeste provincies vooral afhankelijk van de deals die kunnen worden gesloten met de landbouw die zoals gezegd sterk vertegenwoordigd is in de regionale overlegplatformen en in de landinrichtingscommissies over een dominante positie beschikt. De extra financiële middelen en spelregels uit de Reconstructie, helpen bij onderhandelingen met agrariërs ten behoeve van natuurwinst. Van belang blijkt onder meer dat er vanuit de Reconstructie een duidelijke opgave ligt (inclusief realisatie EHS) waar de streek een plan voor moet maken.

Provinciale natuurgebiedsplannen vormen volgens betrokkenen daarnaast een belangrijk instrument voor de sturing op het milieu- en waterbeleid. Ook in de gebiedsprocessen kan de natuurdoeltypen-benadering die ten grondslag ligt aan deze natuurgebiedsplannen volgens provinciale beleidsmedewerkers helpen om te communiceren, welke eisen er vanuit natuur aan andere functies worden gesteld. Een al te rigide hantering van de natuurdoeltypenbenadering als een afrekeningskader kan ‘de boel echter doodslaan’. Op het beheer hebben provincies naar eigen zeggen te weinig grip. Zoals in hoofdstuk twee al werd aangegeven loopt de subsidieverlening voor het terreinbeheer en de bijbehorende controle vooral via het Rijk. Het is (immers) nog niet gelukt om beslissingen over subsidies voor terreinbeheerders onder te brengen in het gebiedsgerichte beleid.

Bij het ontwerp (en de toepassing) van subsidieregelingen is het volgens ervaringsdeskundigen de kunst om een evenwicht te vinden tussen alles dichttimmeren en rigide toepassing om misbruik te voorkomen enerzijds en ruimte laten zodat de streek in beweging komt en eigen initiatief wordt gestimuleerd anderzijds. Volgens sommigen is het van belang om regionale en lokale partijen de ruimte te bieden te doen waar ze goed in zijn en voor gaan, ook al betekent dit dat je in moet leveren op de sectorale doelen die vooraf zijn gesteld. Het dilemma tussen afrekenen en beleidsruimte wordt hiermee in de beleidspraktijk dus (h)erkend. Beleidsruimte is wel nodig om die expertise aan te spreken die regionaal aanwezig is en biedt hiermee een oplossing voor het door de wetenschap gesignaleerde knelpunt van de gebrekkige *know how* van lokale partijen.

De kloof tussen planvorming en uitvoering die beleidswetenschappers signaleren, kan volgens betrokkenen bij gebiedsgerichte processen worden verkleind door bij de planvorming expliciet aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van de plannen door bijvoorbeeld beschikbare middelen, menskracht en organisatiepotentieel meteen in beschouwing te nemen. Daarnaast verdient een aparte pot met experimenteergeld aanbeveling voor de eerste fase van het gebiedsgerichte project. De planvorming kan hierdoor leren van de uitvoering. Acceptatie door de regio van activiteiten in het kader van de realisatie van de EHS wordt zo ook vergroot. Bovendien kan dit geld regionale partijen stimuleren om zelf een financiële bijdrage te leveren. Weerstand uit de regio ten aanzien van bijvoorbeeld natuurontwikkeling, kunnen worden weggenomen door op de aangekochte stukken grond al aan de slag te gaan en niet te wachten tot alles is aangekocht. Dit heeft men bijvoorbeeld in de Gelderse Poort zo ervaren. Door planvorming en uitvoering op regionaal niveau meer als parallelle processen te plannen is het regionale niveau bovendien minder kwetsbaar voor beleidswijzigingen op hogere schaalniveaus. De overheid heeft immers vele gezichten, zoals ook in de praktijk wordt erkend.

Zowel politieke besluitvorming op EU-, rijks-, provinciaal, regionaal en gemeentelijk niveau beïnvloeden de realisatie van de EHS. Deze verschillende besluitvormingsprocessen hebben elk een eigen dynamiek. Vanwege het lange termijn karakter van het natuurbeleid en de afhankelijkheid van de overheid van maatschappelijke partijen voor de realisatie van dit beleid, blijkt het van belang dat besluitvormers op het ene niveau zich rekenschap geven van besluiten die op andere niveaus worden genomen. Dit geldt zowel voor decentrale besluitvormingsniveaus ten opzichte van de centrale besluitvormingsniveaus als omgekeerd.

Zo blijkt uit de praktijk, dat er de laatste jaren op rijksniveau besluiten zijn genomen die na jarenlange onderhandeling bereikte compromissen op regionaal niveau onder grote druk zetten. Voorbeelden hiervan zijn de aankoopstop in 2003 en het schrappen van de ecologische verbindingszones in 2005. Dit schaadt het imago van de overheid volgens provinciale beleidsmedewerkers en maakt dat hoge transactiekosten niet kunnen worden

omgezet in resultaten, waar ook de natuur van profiteert. Maatschappelijke partijen waarvan de medewerking gewenst is haken nogal eens af na dergelijke incidenten. Overigens proberen provinciale overheden de schade te beperken door creatief gebruik van regelingen. Projecten komen onder een andere noemer toch in aanmerking voor subsidie, bijvoorbeeld beekherstel waar nog wel een potje voor is, in plaats van realisatie van een ecologische verbindingszone waarvoor geen rijksfinanciering meer bestaat. Een andere oplossing blijkt inzet van eigen provinciale middelen.

Ook de verwachte expliciete taakstelling voor te realiseren hectares particulier natuurbeheer per provincie, kan in sommige provincies leiden tot vertraging van de realisatie van de EHS, vanwege een reeds gebleken lage deelnamebereidheid. Vanuit de contacten met de streek weet men vaak goed wat er wat dit betreft mogelijk is, al wordt er in verschillende provincies anders gedacht over de rek die hier nog inzit. Bovendien zou een taakstelling voor particulier beheer in strijd zijn met de sturingsfilosofie van het ILG om doelen en geen middelen voor te schrijven.

Andersom wordt er op regionaal niveau vaak nog te reactief omgegaan met het EU natuur-, milieu- en waterbeleid, al is er de laatste tijd wel meer aandacht hiervoor. Toetsing of bereikte compromissen op gebiedsniveau passen binnen de kaders van dit beleid vindt volgens provinciale beleidsmedewerkers veelal pas plaats als de gebiedsplannen gereed zijn. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat geldstromen vanuit de EU onvoldoende kunnen worden benut. Een ander gevolg kan zijn dat stimuleringsregelingen die op provinciaal niveau worden bedacht niet worden goedgekeurd door de Europese Commissie waardoor de uitvoering van bijvoorbeeld agrarisch landschapsbeheer met een bufferende werking ten opzichte van de EHS stagneert. Provinciale vertegenwoordigers in Brussel zijn volgens betrokkenen ook nauwelijks bezig met beïnvloeden van implementatie/subsidieregels van de Europese Commissie. Het Rijk zou hier volgens hen een sterkere faciliterende rol kunnen vervullen. Het is daarbij van belang om een balans te vinden tussen duidelijk communiceren wat de eisen vanuit Europa zijn en actief helpen om beleidsruimte te zoeken of te creëren op Europees niveau. Hiermee wordt voor de provincies ook beter duidelijk op welke wijze de rijksoverheid om wil gaan met Europa.

Onvoldoende communiceren richting maatschappelijke partijen over de spanning tussen Europees en nationaal beleid, brengt volgens provinciale beleidsmedewerkers risico's met zich mee voor de voortgang van de uitvoering van beleid en de medewerking van maatschappelijke partijen. Zo botst bijvoorbeeld de externe werking vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), waar elke uitbreiding van het bestaande gebruik of nieuw gebruik individueel getoetst moet worden aan de instandhoudingsdoelen voor de speciale beschermingszones, met de aanpak in de Reconstructie. Hier is immers via ruimtelijke zoning vastgelegd welke activiteiten waar mogelijk zijn. Extra complicatie kan zijn dat wanneer een milieuvergunning is getoetst aan de VHR er vervolgens nog eens de Kaderrichtlijn Water (KRW) overheen komt waardoor de milieuvergunning nogmaals moet worden aangepast. Mogelijk leiden de verplichte beheerplannen voor de gebieden onder de VHR tot een verbetering.

Niet alleen de spanningen tussen besluitvorming op verschillende bestuurlijke niveaus spelen de provinciale beleidsmedewerkers in de uitvoeringspraktijk parten, maar ook de door wetenschappers geduide spanning tussen de deliberatieve en constitutionele democratie. Vanaf het begin van het gebiedsgerichte beleid in de jaren negentig, wordt er geworsteld met een meedenkende versus een meebeslissende rol voor gebiedscommissies. In de praktijk zijn er voorbeelden van impasses in de voortgang van beleid, doordat leden van streekcommissies

afhaakten vanwege te weinig zeggenschap over de gebiedsplannen. Er zijn echter ook voorbeelden van het provinciale bestuur dat de regie terugpakt zoals onder invloed van de Reconstructiewet en heel nadrukkelijk het laatste woord houdt over de gebiedsplannen. Ook dit blijkt in sommige gevallen positief te werken om de besluitvorming weer vlot te trekken.

3.4 Randvoorwaarden voor success

Uit verschillende evaluaties van het gebiedsgerichte beleid blijkt volgens onder andere Frouws en Leroy (2003) dat de resultaten op het gebied van natuur en milieu van dit type beleid beperkt zijn. Hierbij dient te worden opgemerkt dat een groot deel van de landbouwmilieumaatregelen in strikte zin niet via de instrumenten (communicatie en financiën) van het gebiedsgerichte beleid worden aangestuurd, maar via generieke wet- en regelgeving. Dit heeft onder meer ook geleid tot het in Hoofdstuk 2 onderscheiden van verschillende beleids- en sturingslijnen waarvan de realisatie van de EHS afhankelijk is. Het is als gevolg daarvan ook niet mogelijk om de resultaten op het gebied van natuur en milieu op het conto van slechts één beleidscategorie te schrijven. Betrokkenen uit de beleidspraktijk geven aan dat de kwantitatieve doelstelling voor de EHS vanaf 1990 zeker dichterbij is gekomen. Er zijn heel wat gebieden aangekocht. De planologische veiligstelling van deze gebieden laat echter volgens hen nog te wensen over, evenals de realisatie van de milieucondities (onder andere verdroging, ammoniak).

Beleidswetenschappers geven een aantal verklaringen voor de mate waarin resultaten worden bereikt. Zij schrijven de tegenvallende resultaten van het beleid overigens niet zozeer toe aan de ene of de andere beleidscategorie die de realisatie van de EHS beïnvloedt, maar aan de lastig uit te roeien bestuurlijke cultuur van domeinstrijd tussen sectoren en tussen verschillende bestuursniveaus. Vanuit de beleidspraktijk is aangegeven hoe hiermee om te gaan. Hieruit kunnen enkele randvoorwaarden voor succes worden afgeleid. Het blijkt van belang om te streven naar een versterking van de bestuurlijke samenwerking, zowel tussen sectoren als tussen bestuurslagen. Domeinstrijd leidt onder meer tot een onvoldoende samenhangend beleid. Het Rijk dient zorg te dragen voor een goede afstemming met het Europese beleid en van het eigen sectorale beleid vanuit verschillende departementen. Gebrek aan bestuurlijk vertrouwen beperkt de ruimte (bevoegdheden, financiële middelen) voor eigen initiatief en regionaal maatwerk. Dit vraagt naast veel communicatie, de vormgeving van een verantwoordingsstructuur die zowel dit maatwerk mogelijk maakt als voldoende bescherming biedt aan de relatief zwakke natuur- en milieubelangen. Overheden moeten bereid zijn van elkaar te leren en begrip hebben voor elkaars positie. Experimenteeruimte in een vroegtijdig stadium van het beleidsproces kan hierbij helpen en kan bovendien de uitvoerbaarheid van plannen versterken. Tenslotte zijn duidelijke spelregels nodig over wie waarover het laatste woord heeft: de politieke gezagsdragers op verschillende bestuurlijke niveaus of de samenwerkingsverbanden van overheden en maatschappelijke partijen op gebiedsniveau.

4. Beoogde veranderingen in de rol van provincies bij de realisatie van de EHS na 2007

4.1 Vernieuwing van het plattelandsbeleid

Verbetering en vereenvoudiging van de uitvoering van het plattelandsbeleid waar het EHS-beleid onderdeel van is, heeft op dit moment een hoge prioriteit (zie ook Hoofdstuk 1). Zo moet het Sturingsmodel Landelijk Gebied met de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid als een van de instrumenten, per 1 januari 2007 plaats gaan maken voor een vernieuwd sturingsmodel met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) als centraal instrument. Ook zijn er te voorziene veranderingen in relevante wet- en regelgeving zoals de Wet Ruimtelijke Ordening.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beoogde veranderingen in de bestuurlijke organisatie van het EHS-beleid voor zover die voorjaar 2005 zijn uitgekristalliseerd. De beschrijving van de formele organisatie zoals die is verwoord in relevante nota's blijft vrij globaal en is niet helemaal compleet¹¹, maar geeft wel inzicht in de richting van de veranderingen. Aangezien deze veranderingen nog niet helemaal zijn uitgewerkt, laat staan geïmplementeerd, zijn er zowel in de literatuur als in de interviews minder evaluatieve opmerkingen te vinden, dan over de huidige organisatie. Dit onderdeel zal daarom beknopter zijn dan in het vorige hoofdstuk. Afsluitend worden de randvoorwaarden voor succes die aan de hand van de oordelen over en ervaringen met de huidige bestuurlijke organisatie zijn geformuleerd, geconfronteerd met wat er tot nu toe bekend is over de beoogde vernieuwing. Centrale vraag is of de lessen uit het verleden tot nu toe worden geleerd.

4.2 Duiding van een veranderende bestuurlijke organisatie van EHS-beleid in nota's

Een belangrijke aanleiding voor de rijksoverheid voor een *Nationale Agenda Vitaal Platteland (AVP)* was de behoefte om te komen tot meer integraliteit en samenhang in het plattelandsbeleid op rijksniveau. Met de Agenda ligt er nu voor het eerst een integrale rijksvisie op een vitaal platteland in al zijn facetten (leven, werken, recreëren en voorraadfuncties). Veranderingen in het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en de voorbereiding van de nieuwe Europese Kaderverordening Plattelandsbeleid (vanaf 2007) vroegen bovendien om richtinggevende keuzes op nationaal niveau. Politiek gezien vormden de kabinetswisseling 'van Paars naar Balkenende' en de aangekondigde bezuinigingen op het overheidsapparaat een derde, belangrijke reden om met die Agenda minder op maatregelen en meer op hoofdlijnen en doelen te sturen. De uitdaging lag dus niet zozeer in het formuleren van nieuw beleid, maar 'om in het plattelandsbeleid nieuwe samenhang te brengen, startend vanuit een nieuwe rolopvatting van het Rijk' (Horlings, 2004: 95).

Het AVP richt zich dus met name op een andere manier van werken (zie onder andere Horlings, 2004: 97). Met de Agenda wordt op het gebied van het plattelandsbeleid conform de kabinetsvisie 'Andere Overheid' meer ruimte geboden aan burgers, ondernemers en andere overheden dan het Rijk om in te spelen op veranderingen op het platteland. Als

¹¹Onder andere de WILG en de Nota Ruimte worden niet of slechts zijdelings behandeld.

sturingsfilosofie geldt: 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Het gebiedsniveau staat centraal, waarvoor genoemde partijen een integrale aanpak formuleren.

Bij de concretisering van deze sturingsfilosofie in de bestuurlijke organisatie van het plattelandsbeleid, speelt het onderdeel van het AVP dat wordt aangeduid als het Meerjarenprogramma (kabinetsvisie 2004) een belangrijke rol. Het Meerjarenprogramma (MJP) schetst een overzicht van nieuw en bestaand rijksbeleid. In dit *eerste* MJP is met name het beleid van de Ministeries LNV, V&W en VROM voor het platteland en de grote wateren opgenomen, dezelfde ministeries die ook betrokken waren bij het Sturingsmodel Landelijk Gebied uit 2002. Een belangrijk uitgangspunt bij de formulering van het MJP was om ten behoeve van een verbetering van de uitvoerbaarheid van het beleid het aantal beleids-categorieën te verminderen en geen financieel ongedekte beleidsvoornemens op te nemen (Horlings, 2004: 100).

Het eerste is volgens Horlings (2004:100) inderdaad gelukt. In de Contourennota ILG staat echter te lezen dat de ambitie wat dit betreft nog veel hoger ligt. Voor 'een werkbaar ILG' moet het huidig MJP het aantal doelen terug brengen met ongeveer een factor tien. Van de pakweg 80 doelen nu, blijven er dan niet meer dan circa 8 doelen over. Dit strookt met de wens van de Tweede Kamer om te sturen op 'outcome' (beoogd resultaat, hier natuurkwaliteit) en niet op 'output' (beleidsprestaties, hier onder andere aankoop van gebieden). De doelen moeten dus gekoppeld worden aan de gewenste 'outcome.' De ambitie is om deze outcome per doel het liefst SMART te formuleren. Dit zou tot uiting moeten komen in een voorzien tweede Meerjarenprogramma.

Wat de financiële dekking van de beleidsvoornemens betreft, speelt het *Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)* een belangrijke rol. In het MJP geeft het Rijk aan welke doelen het via het ILG wil bereiken met een indicatieve verdeling van het beschikbare budget over de provincies en waar mogelijk en gewenst specificatie van doelen per provincie. De beleidsontwikkelingen rond dit ILG spelen een belangrijke rol bij de nadere verbijzondering van de bestuurlijke organisatie voor het landelijk gebied.

Doel van het ILG is om provincies samen met de gemeenten en waterschappen in staat te stellen om op effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijke gebied zoals vastgelegd in het MJP te realiseren als onderdeel van een integrale gebiedsgerichte ontwikkeling (samenvatting Contourennotitie ILG; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 (XIV), nr.5). Belangrijk uitgangspunt is dat de provincies zowel de uitvoering van het ILG kunnen sturen als over een totaal budget kunnen beschikken dat meerjarig, flexibel en zonder schotten tussen de sectoren kan worden ingezet. Volgens de Contourennota ILG moeten de taken en verantwoordelijkheden van de overheden in het landelijk gebied op de schop.

Behalve het Meerjarenprogramma van het Rijk vormt provinciaal beleid voor de lange termijn de beleidsinhoudelijke basis voor het ILG. Het is de bedoeling volgens de Contourennota dat na de totstandkoming van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) de provinciale structuurvisie deze functie vervult. Hierin geven provincies hun visie op de integrale ontwikkeling van het landelijk gebied voor de lange termijn. Voor het ILG heeft echter het provinciaal Meerjarenprogramma (pMJP) de belangrijkste functie. Dit pMJP biedt inzicht welke doelen concreet in een ILG periode (waarschijnlijk 7 jaar) moeten worden gerealiseerd, waar de realisering gaat plaatsvinden en met welke financieringsbasis, mede in relatie tot de geraamde kosten voor de lange termijn. Ook gaat dit plan in op de organisatie van de uitvoering. Gemeenten en waterschappen spelen daarbij een belangrijke rol, waarbij

meerdere modellen mogelijk zijn. Initiatief voor regionale samenwerking kan van provincie, gemeenten en/of van de waterschappen komen. Daarbij heeft de provincie een eigen verantwoordelijkheid om voor een optimale schaal van deze samenwerking te kiezen.

Proces is dat bij de totstandkoming van het pMJP de provincie intensief overleg voert met medeoverheden en relevante maatschappelijke partijen. Ten aanzien van de afstemming tussen het MJP en de provinciale MJP's wordt ge-eist dat Rijk en provincies hun beleidskaders (= de visies) onderling zo afstemmen, dat daarmee een voldoende basis ontstaat voor het tot stand brengen van een ILG convenant. De vooronderstelling is dat dit convenant sneller tot stand zal komen als de afstemming van de vraag van het Rijk aan provincies in zijn MJP en het aanbod van provincies in hun MJP's beter is gelukt.

Het convenant vormt de formele kern van het ILG. In dit convenant worden de verplichtingen vastgelegd die Rijk en elke *afzonderlijke* provincie met elkaar aangaan. Het Rijk stelt aan elke provincie een vast bedrag aan geld (en deels personele capaciteit) beschikbaar voor de levering van duidelijk omschreven prestaties. Het is aan de provincies om met die budgetten en personele capaciteit, de afgesproken prestaties te leveren. De looptijd van het convenant is nog in onderhandeling (waarschijnlijk 7 jaar). Prestaties en budgetten worden voor de hele periode vastgelegd. Het sluiten van contracten met iedere provincie apart in plaats van met het IPO zoals in het vorige Sturingsmodel is vergelijkbaar met de uitvoeringscontracten bij de Reconstructie. De start van de eerste convenantperiode in 2007 loopt parallel met POP-II van de EU. Lopende verplichtingen worden gerespecteerd. Niet alleen provincies zijn verantwoordelijk voor het daadwerkelijk leveren van de prestaties. Provincies worden hierin bijgestaan door DLG, LASER, gemeenten, waterschappen, provinciale diensten al dan niet samenwerkend met maatschappelijke organisaties/burgers.

Behalve de introductie van het ILG zijn voor het EHS-beleid de wijzigingen in het ruimtelijke planningstelsel relevant zoals deze zijn vormgegeven in de nieuwe *Wet ruimtelijke ordening (Wro)* die begin 2007 in werking zal moeten treden. In het wetsvoorstel wordt het bestemmingsplan gepositioneerd als het centrale instrument van de ruimtelijke ordening. Dit gemeentelijke bestemmingsplan hoeft niet langer door Gedeputeerde Staten te worden goedgekeurd. Wel kan de provincie tijdens de bestemmingsplanprocedure, dus vooraf, zienswijzen of een zogenaamd voorbereidingsbesluit met een aanwijzing indienen. Behalve de gemeenten krijgen zowel Rijk als provincie de mogelijkheid om bestemmingsplannen vast te stellen. Rijk en provincie kunnen alleen van deze bevoegdheid gebruik maken als er sprake is van nationale, respectievelijk provinciale belangen. Daarnaast kunnen hogere overheden de speelruimte van lagere overheden beperken door middel van het uitvaardigen van Algemene Maatregelen van Bestuur of verordeningen of aanwijzingen. Ook deze algemene regels of aanwijzingen over de inhoud van het gemeentelijke bestemmingsplan kunnen alleen worden vastgesteld, wanneer provinciale of nationale belangen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening, vereisen.

De huidige figuur van de Planologische Kernbeslissing waarmee de doorwerking van rijksbeleid tot op gemeentelijk niveau wordt geregeld, verdwijnt. Hiervoor in de plaats komt de structuurvisie die geen juridisch bindende werking heeft. Het Rijk toetst de provinciale structuurvisies waarin het ruimtelijke beleid van de provincies is vastgelegd. Deze visies dienen in overeenstemming te zijn met de Nota Ruimte. Dit betekent onder andere de vertaling van de Ruimtelijke Hoofdstructuur waarvan de EHS onderdeel uitmaakt, de borging van wettelijke (onder andere VHR) en niet-wettelijke basiskwaliteit (onder andere Nationale Landschappen) en de toepassing van de sturingsfilosofie. Ook hecht het Rijk eraan dat de provinciale ruimtelijke plannen een toetsbaar en handhaafbaar kader vormen voor de

beoordeling van de gemeentelijke plannen. Tenslotte dient de provincie jaarlijks te rapporteren aan het Rijk over de uitvoering van het provinciale ruimtelijke beleid, met name ten aanzien van de doorwerking van de Nota Ruimte. Het Rijk monitort daarnaast op landelijk niveau de doelbereiking.

Het Rijk voorziet een overgangsfase totdat de provinciale ruimtelijke plannen voldoende 'Nota Ruimte proof' zijn. In deze overgangsfase toetst VROM (de Inspectie) selectief gemeentelijke plannen en projecten. De selectie van onderwerpen waarop VROM toetst omvat in elk geval de Nationale Landschappen, de VHR- en Natuurbeschermingsgebieden en onderdelen van de Werelderfgoedlijst.

Voor de planologische veiligstelling van de EHS is daarnaast de recent vastgestelde *gewijzigde Natuurbeschermingswet* van belang. De bevoegdheden van provincies om het medegebruik van de EHS los van de verankering in bestemmingsplannen te reguleren, zijn op basis van deze wet toegenomen. De wet heeft namelijk niet alleen betrekking op in het verleden aangewezen natuurmonumenten maar ook op alle gebieden die vallen onder de EU Habitat-en Vogelrichtlijn. Hiervoor geldt dat door de provincie een vergunning moet worden afgegeven bij uitbreiding van bestaand gebruik of nieuwe vormen van medegebruik.

4.3 Verwachtingen over de toekomstige organisatie

Vanwege het beperkte aantal interviews geldt dat de weergave van de verwachtingen ten aanzien van de toekomstige organisatie van het plattelandsbeleid zeker niet uitputtend is. Deze paragraaf geeft wel een indruk van een aantal kwesties die leven.

Zo oordeelt Horlings (2004) dat er in het MJP een stap voorwaarts is gezet in het verminderen van de uitvoeringsproblemen door de flinke beperking van het aantal beleidscategorieën en het koppelen van doelen aan instrumenten. Er zijn naar haar oordeel echter nog grote stappen te zetten in het verminderen van belemmerende regels, het vereenvoudigen van het stimulerings- en subsidiebeleid en de verdere ontwikkeling van het ILG. Een spanningsveld is de behoefte van het Rijk terughoudend te zijn en de ambitie om kwaliteitsdoelen voor bijvoorbeeld natuur en landschap te borgen. Er bestaan meningsverschillen binnen en tussen departementen in welke mate het Rijk de sturing van natuur en landschap kan overlaten aan andere overheden (onder andere tot uiting komend in discussie over het aantal rijksnatuurdoelen).

Deze waarneming is ook op te tekenen bij betrokkenen in de beleidspraktijk. Bij het ontwerp en de toepassing van subsidieregelingen zou het de kunst zijn om een evenwicht te vinden tussen alles dichttimmeren en rigide toepassing om misbruik te voorkomen enerzijds en ruimte laten zodat de streek in beweging komt en eigen initiatief wordt gestimuleerd anderzijds. Wat dit betreft is het voor betrokkenen nog een vraag of de nieuwe subsidieregeling voor het gebiedsgerichte beleid, het ILG, wel tot meer flexibiliteit zal gaan leiden. Vooral de intentie om contracten tussen Rijk en provincie te sluiten waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met gebiedsprogramma's wordt door sommigen gevreesd. Zeker wanneer deze afspraken betrekking hebben op te nemen maatregelen danwel nauwkeuring omschreven beleidsprestaties in plaats van te realiseren globale doelen.

Hier zou vooral een verschil van inzicht bestaan tussen Rijk en provincies. Het Rijk, met name de ambtenaren, vinden dat de doelen niet te globaal mogen worden geformuleerd, omdat je dan teveel los laat. De provincies vinden het Rijk rigide en detaillistisch. Volgens

sommigen is dit echter vooral een overheersende beeldvorming. Beleidsmedewerkers van de provincie Zuid-Holland ondervinden de neiging om tot op detailniveau de regels te willen bepalen vooral bij de rijksambtenaren van LNV. Zo wordt er momenteel gewerkt aan uitvoeringscontracten voor de periode 2005-2006 als voorloper op ILG. Vanuit LNV wordt er één pot met geld gegeven om de verwerving, inrichting en het beheer van nieuwe natuurgebieden te realiseren. De provincie heeft zelf een verdeling van dat geld over deze drie subdoelen gemaakt, zodanig dat ze gefaseerd alle drie de subdoelen gerealiseerd krijgen zoals gewenst door het Rijk. Vervolgens stelt de Directie Natuur dat financiering voor subdoelen niet uitwisselbaar is en dus niet gefaseerd kan worden ingezet en dat er dus niet akkoord kan worden gegaan met het uitvoeringscontract 2005-2006.

Wat dit betreft ziet men in de provinciale praktijk de ook door Horlings (2004) aangestipte verschillen in visie die er tussen de betrokken rijksdepartementen zouden bestaan. Zo zou VROM uitgaan van een ruime mate van decentralisatie en stelt slechts een aantal kwaliteitsnormen, LNV zou nog sterk zijn gericht op gedetailleerde sturing en Verkeer en Waterstaat is op zoek naar een nieuwe vormgeving van de bestuurlijke verhoudingen in het kader van de Integrale Waterwet. De vrees bestaat dat als gevolg hiervan integraal geformuleerde plannen zoals ILG vereist, straks toch worden afgewezen op sectoraal opgestelde niet verenigbare voorwaarden.

Al met al heersen er dus nog twijfels of het ILG inderdaad zal gaan leiden tot meer beleidsruimte op regionaal niveau. Dit heeft niet alleen te maken met de mate van samenhang die wordt bereikt in het rijksbeleid en het vermogen om het detailniveau los te laten, maar ook met lopende en voortgaande financiële verplichtingen (bijvoorbeeld SAN contracten en SN verplichtingen). Ook stelt het Ministerie van Financiën eisen aan de financieringskant.

Het daadwerkelijk afstaan van beslissingsbevoegdheid aan decentrale overheden en maatschappelijke organisaties, heeft volgens sommige betrokkenen ook alles te maken met de mate van vertrouwen tussen bestuurlijke partners. Die zou niet groot zijn en verdient daarom de nodige aandacht. Een uiting van dit gebrek aan vertrouwen is wellicht de al eerder genoemde beeldvorming over en weer. Ook blijken er heel veel mensen betrokken te zijn bij de ontwikkeling van de vernieuwde bestuurlijke organisatie, omdat men onderhandelaars geen mandaat wil geven. Gebrek aan vertrouwen in een situatie wanneer er nog veel onzekerheden zijn, versterkt dan mogelijk ook weer de neiging om alles vast te willen leggen.

Sowieso lijkt bestuurlijke samenwerking ook nogal eens opgevat te worden als alles vast leggen in contracten met meetbare doelen, waarna het Rijk zich niet meer bemoeit met de regionale besluitvorming. Zo staat bijvoorbeeld te lezen in een advies van de Raad voor het Landelijk Gebied (2004): 'geen rijksputtenkijker naast de provincie.' Provinciale beleidsmedewerkers zijn echter van mening dat een zekere aanwezigheid (wat iets anders is dan zich overal mee bemoeien) van het Rijk op regionaal niveau noodzakelijk is voor het slagen van het plattelandsbeleid. Begrip van de regionale situatie ontbreekt anders (bijvoorbeeld bij de (her)formulering van rijksbeleid) en dit komt het al eerder genoemde bestuurlijke vertrouwen en daarmee de noodzakelijk samenwerking niet ten goede.

Een ander mogelijk knelpunt in de uitvoering van het vernieuwde plattelandsbeleid dat vanuit de provinciale beleidspraktijk naar voren komt, is de mate van financiële dekking van de afspraken over de te realiseren rijksdoelen. Zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven is het vergroten van de financiële dekking een van de ambities van dit vernieuwde beleid. Er zou echter een gat zijn tussen de normkosten en de marktprijzen. Ook zou bij het Rijk de gedachte overheersen dat het beschikbare rijksgeld zogenaamd katalysatorgeld is en dat de

rest van de financiële middelen die nodig zijn om de rijksdoelen te realiseren, ‘vanzelf’ wel worden opgebracht door provincies en particulieren.

Op zichzelf wordt deze filosofie door provinciale beleidsmedewerkers niet afgewezen, maar zij vragen dan wel om een visie hoe het proces gefaciliteerd moet worden om zo’n katalysator te laten werken. Zo werken rood voor groen constructies bijvoorbeeld niet in gebieden met een lage economische dynamiek. Er is ook behoefte aan extra bevoegdheden voor decentrale overheden om additionele financiële middelen te kunnen genereren. Of de Europese geldstromen soulaas brengen, daarover wordt verschillend gedacht. Mogelijke knelpunten zijn dat de EU alleen geld geeft onder de voorwaarde van cofinanciering, additionele eisen stelt die niet altijd overeenkomstig het binnenlandse beleid zijn en dat de ambitie van het Rijk meer zou zijn om de bijdrage aan Europa naar beneden te brengen en daardoor minder inzet op faciliteren van het binnenhalen van Europees geld.

Verschillende geluiden zijn er te horen over wie er uiteindelijk opdraait voor de risico’s van een te beperkt budget. Sommigen denken dat dit risico nu teveel wordt afgewenteld op de provincies, anderen zijn van mening dat als puntje bij paaltje komt het Rijk wel weer met extra middelen over de brug zal komen.

Specifiek met betrekking tot de bestuurlijke veranderingen die mogelijk de planologische veiligstelling van de EHS beïnvloeden zijn de volgende visies opgetekend in de beleidspraktijk. De wijziging van de Wet op de ruimtelijke ordening biedt mogelijkheden voor provincies om zich wat die planologische veiligstelling betreft meer pro-actief in plaats van reactief op te stellen richting gemeentes. Deze verandering wordt daarom positief gewaardeerd. In plaats van achteraf onderhandelen met gemeenten over een oplossing (dat wil zeggen bij een gebleken afwijking van een bestemmingsplan van het streekplan) kan er vooraf worden onderhandeld. Hoewel zowel in de huidige ruimtelijke ordeningswet als in de nieuwe er ook mogelijkheden zijn voor toepassing van bestuursdwang, wordt hier in de praktijk door provincies zeer terughoudend mee omgegaan. De noodzaak tot bestuurlijke samenwerking tussen provincies en gemeenten op tal van terreinen vormt hiervoor een belangrijke reden. Bovendien wordt een zo groot mogelijke gemeentelijke autonomie als een belangrijk fundament van het Nederlandse bestuursbestel gezien.

Anderen zijn van mening dat de EHS is aan te merken als een nationaal project en er daarom gebruik moet worden gemaakt van de nieuwe bevoegdheden die de Wet ruimtelijke ordening hiervoor biedt. Dat wil zeggen zo snel mogelijk regelen van de planologische veiligstelling van de netto begrensde EHS via een AMVB of een Rijksbestemmingsplan.

Met betrekking tot de grondverwerving voor de EHS, blijkt in deze fase waarin de ‘gemakkelijke’ gronden al verkregen zijn, het inzetten van onteigening als instrument meer in beeld te komen. Een mogelijk probleem is dat onteigening 40% à 50% duurder is dan de normkosten die LNV rekent voor aankoop van gebieden. De vraag is wie opdraait voor deze extra kosten. Als LNV dit niet wil, dan moet een decentrale overheid dit doen. Daar zou op dit moment echter geen goed instrumentarium voor zijn. Het verdient daarom aanbeveling om in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) de grondexploitatie goed te regelen.

4.4 Lessons learned?

In het vorige hoofdstuk zijn op basis van de ervaringen met de bestuurlijke organisatie van het EHS-beleid en de visies van enkele beleidswetenschappers randvoorwaarden voor succes geformuleerd. Interessant om te bezien is of de ideeën die er tot nu toe zijn over de vernieuwing van de bestuurlijke organisatie, zullen leiden tot vervulling van deze randvoorwaarden. En wanneer we de oordelen over de beoogde nieuwe organisatie uit de vorige paragraaf beschouwen, zijn er dan aanvullende randvoorwaarden te formuleren?

Een belangrijke les uit het verleden is om te streven naar de vermindering van de domeinstrijd tussen bestuurslagen en tussen sectoren, dus naar een versterking van de bestuurlijke samenwerking. Dit zou moeten leiden tot een grotere samenhang in beleid (integraliteit) en meer ruimte voor regionaal maatwerk. Met het eerste MJP (AVP) zou het inderdaad gelukt zijn om het aantal beleidscategorieën terug te brengen en de samenhang in het plattelandsbeleid te versterken. Dit zou echter nog niet ver genoeg gaan. Ook wordt door sommigen betwijfeld of de vermindering van het aantal beleidscategorieën en de grotere flexibiliteit in de besteding van middelen in de tijd zich ook daadwerkelijk doorzet bij de toepassing van beleid. De vrees is dat er dan weer aanvullende sectorale eisen worden gesteld. Bestaande bestuursculturen zouden hardnekkig zijn.

Vermindering van het aantal beleidscategorieën heeft volgens sommige provinciale beleidsmedewerkers bovendien een keerzijde. Zo zijn in het MJP-AVP de helft van de ecologische verbindingszones geschrapt. Dat wil zeggen dat hiervoor geen rijksfinanciering meer voorhanden is. Sommige provincies zijn van mening dat deze beleidswijziging onvoldoende met hen is gecommuniceerd. Bestuurlijk betekent dit volgens hen dat de provincies hiermee in de regio een onbetrouwbare partner worden, omdat gemaakte afspraken met de streek niet kunnen worden nagekomen. Bovendien komen de doelen van de EHS hiermee onder druk te staan.

Wel lijkt er in het nieuwe plattelandsbeleid meer aandacht voor de afstemming van Europees en rijksbeleid. Het Rijk noemt zichzelf niet langer ‘bepaler’ van beleid, maar ‘vertaler’ van het internationale beleid, met name van de Europese Unie. Vooral de kwaliteitseisen voor water, bodem en lucht worden in belangrijke mate Europees bepaald. Het Rijk legt het accent op de uitvoering van dit beleid. Tegelijkertijd wordt erkend dat Nederland ook mee bepaalt aan het EU-beleid. Daarom is in de AVP ook aangegeven wat Nederland op hoofdlijnen van het Europese plattelandsbeleid verwacht.

Ook bij het nieuwe sturingsmodel dat vanaf 2007 moet gaan gelden wordt geworsteld met het dilemma tussen afrekenen en ruimte voor regionaal maatwerk. Hier lijken verschillende visies achter schuil te gaan hoe de realisatie van natuurdoelen het beste gewaarborgd kan worden. Om een evenwicht te vinden tussen vooraf vastleggen van nauwkeurig omschreven beleidsprestaties en beslissingsruimte op provinciaal en regionaal niveau blijkt vertrouwen tussen bestuurlijke partners een belangrijke randvoorwaarde te zijn.

Een andere randvoorwaarde voor succes die ook al in het verleden bleek is om beleid niet vooral als een ambitie te zien maar ook als een realiseerbaar plan. Dit betekent bij de formulering van beleid volgens ervaringsdeskundigen onder meer rekening houden met de financiële dekking van de beleidsvoornemens. Bij de vormgeving van het vernieuwde plattelandsbeleid is hier zeker aandacht voor. De meningen verschillen of de dekking voldoende is. Dit blijkt niet louter een kwestie van budgettering, maar ook van ruimte geven aan decentrale overheden om nieuwe financieringsconstructies te ontwerpen. Het gaat erom

ervoor te zorgen dat Rijksgeld -eventueel aangevuld met Europese middelen- inderdaad als katalysator-geld kan werken. Een les uit het verleden is om in een vroegtijdig stadium van de planvorming experimenteergelden vrij te maken. Ook dient men zich rekenschap te geven dat 'wie mee betaalt' ook graag 'mee bepaalt.'

Alles overziend lijkt er bij de vernieuwing van het plattelandsbeleid inderdaad aandacht te zijn voor de lessen uit het verleden. Gegeven de weerbaarheid van een aantal obstakels, is het lastig om te voorspellen in welke mate deze daadwerkelijk uit de weg geruimd kunnen worden.

Naast de visie die in deze studie de meeste aandacht heeft gekregen: doorgaan met een verbeterd gebiedsgericht beleid, is er in de workshop die het Milieu- en Natuurplanbureau over deze thematiek heeft georganiseerd ook een ander geluid te horen. Dit geluid komt van degenen die vinden dat het allemaal veel te langzaam gaat, en dat, uitgaande van het principe van vrijwilligheid bij grondverwerving en meebeslissen van stakeholders er in gebiedsgerichte processen veel te weinig bereikt wordt voor natuur en landschap. Vanuit deze visie wordt er gepleit voor een veel krachtiger sturing van bovenaf: realisatie van de EHS als nationaal project. Dat wil zeggen zo snel mogelijk regelen van de planologische veiligstelling van de netto begrensde EHS via een AMVB of een Rijksbestemmingsplan, inzetten van de onteigeningstitel voor het uitkopen van (de laatste) landbouwenclaves en een projectbureau inrichten voor de uitvoeringsactiviteiten: aankopen gronden, subsidieverlening voor inrichting en beheer en realiseren van instandhoudingscondities milieu- en water via vergunningverlening en handhaving. De maatschappelijke kosten: zowel de euro's voor planschade en het eventuele afkopen van de gevolgen van inperkingen van de bedrijfsvoering van medegebruikers van natuurgebieden en de maatschappelijke en bestuurlijke weerstand die deze sturingsfilosofie met zich meebrengt, worden op de koop toe genomen. Gebiedsgerichte processen zijn met betrekking tot het natuurbeleid in deze visie vooral geschikt voor gebieden die van minder betekenis zijn voor biodiversiteit, kleine oppervlaktes natuur en het realiseren van natuur voor mensen. In feite wordt er dus gepleit voor een diversificatie van de sturingsfilosofie en de daarbij behorende bestuurlijke organisatie van het natuurbeleid, afhankelijk van de natuurwaarden die het betreft.

Waar de aanhangers van deze visie zich te weinig rekenschap van geven is dat het beleid voor de realisatie van de EHS en de daarbij behorende bestuurlijke organisatie niet alleen binnen het sectorale natuurbeleid en ten behoeve van de realisatie van deze EHS worden geformuleerd, maar ook andere sectorale en integrale doelen dient. Het betreft hierbij zowel inhoudelijke doelen als procesdoelen. Wat goed is voor het ene beleidsdoel kan andere beleidsdoelen schaden. Dit zijn uiteindelijk ook politieke keuzes die in verschillende arena's worden gemaakt. Toch wilde de auteur van deze studie deze alternatieve visie de bestuurlijke vernieuwers van het plattelandsbeleid niet onthouden.

Literatuur

Ark, van, R. en A. van den Brink (2002). Minder rijksinvloed, hardere resultaten bij gebiedsgericht beleid - een nieuw sturingsmodel voor het landelijk gebied. In: Landwerk 1-2002.

Beugelink, G.P. et al. (1995). Gebiedenatlas: een eerste inventarisatie. Bilthoven: RIVM.

Balduik, C (2003). Bestuurlijke trends - Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij LNV, werkdocument Planbureau-werk in uitvoering, nummer 2. Wageningen: Natuurplanbureau.

Boonstra, F. (2004). Laveren tussen regio's en regels (dissertatie KUN). Van Gorcum: Assen.

Driessen, P.P.J. (2000). Provincies als regionaal regisseur, in: P.J.J. Driessen & P.Glasbergen (red.), Milieu, Samenleving en Beleid. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Frouws, J. en P. Leroy (2003). Boeren, burgers en buitenlui - Over nieuwe coalities en sturingsvormen in het landelijk gebied, in: TSL Jaargang 18 (2).

Goverde, H.J.M., et al. (1997). Bestuurlijke Evaluatie Strategische Groenprojecten Natuurontwikkeling. Nijmegen: KUN-Faculteit Beleidswetenschappen.

Horlings, I. (2004). Inspelen op veranderingen; de bijdrage van de Agenda Vitaal Platteland aan de transitie van landbouw en platteland. In: TSL, Jaargang 19 (2).

Huitema, D. en J.P.P. Hinssen (1998). Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Enschede: University Press.

IPO, LNV, VROM, V&W (2002). Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005.

LNV (1995). Structuurschema Groene Ruimte: het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4: Planologische Kernbeslissing. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

LNV (2000). Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

LNV (2004). Agenda Vitaal Platteland & Meerjarenprogramma AVP. Den Haag.

LNV (november 2004). Contourennotitie ILG.

Novioconsult (1997). Evaluatie ROM gebieden beleid. Den Haag: VROM.

Peters, K. (1999). Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland (dissertatie VU). Amsterdam: Boom.

Pleijte, M. et al. (2000). WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor waardevolle Cultuurlandschappen. Wageningen: Alterra.

Raad voor het Landelijk Gebied (2004). Platteland aan het stuur. Den Haag.

Ray, C. (1997). Towards a Theory of the Dialectic of Local rural Development within the European Union. In: *Sociologica Ruralis*, 37(3), 345-362.

RIVM (2004). Natuurbalans 2004. Bilthoven.

Rosenthal, U. et al. (1987). Openbaar Bestuur, organisatie, politieke omgeving en beleid. Alphen aan de Rijn: Samson.

Sanders, M.E. en A.H. Prins (2001). Provinciaal natuurbeleid: kwaliteitsdoelen voor de Ecologische Hoofdstructuur, werkdocument Planbureau-werk in uitvoering, nummer 4. Wageningen: Natuurplanbureau.

Tatenhove J. van (1993). Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei. Wageningen: Pudoc.

Tatenhove J. van (1996). De regio als beleidsarena. In: *De Sociologische Gids*, XLIII (1), 46-59.

VROM (2005). Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Den Haag.

Ypma, M.E. (1997). De DI-LNV nader bezien, succes verzekerd? Een analyse van de vermoede effectiviteit van het decentrale stelsel voor landinrichting en natuurbeheer (scriptie KUN). Nijmegen.

Bijlage 1

Respondenten

Provincie Noord Brabant

- R. Gielis & W. Poelmans, beleidsmedewerkers natuur & landschap
- A. Schoenmakers, beleidsmedewerker gebiedsgericht beleid

Provincie Gelderland

- M. Bons, beleidsmedewerker landelijk gebied (gebiedsprocessen rivierengebied)
- J. Calicher, beleidsmedewerker gebiedsgericht beleid, onder andere Reconstructie

Provincie Zuid Holland

- T. van Kemenade, B. Mens & H. Gouwman, beleidsmedewerkers natuur & landschap, GIOS, milieu, water

Bijlage 2

Deelnemerslijst Workshop “Wie draait aan de knoppen?”

Naam	Organisatie
Dhr. F. J. Backer	Natuur en Milieu
Drs. T. Bade	KPMG
Ir. D. Bal	Ministerie van LNV, Directie Kennis
Ir. M.H. Borgstein	WING <i>Proces Consultancy</i>
Dr. L. C. Braat	Milieu- en Natuurplanbureau
Mw. Dr. Ir. M.T. Brunt	WING <i>Proces Consultancy</i>
Ir. R.L. Busink	Ministerie van LNV, Directie Natuur
Ir. W. van Duijvenbooden	Milieu- en Natuurplanbureau
Mw. J.W. Eimers	Milieu- en Natuurplanbureau
Dr. A. Gaaff	LEI
Drs. R.P.M. de Graaff	WING <i>Proces Consultancy</i>
Dhr. H. Hakman	Provincie Friesland
Dhr. W. Helmer	Stichting ARK
Drs. P.J.W. Hinssen	Milieu- en Natuurplanbureau
Mw. M.A.G. Hinssen-Haanen	Milieu- en Natuurplanbureau
Drs. F. Hoekstra	Staatsbosbeheer
Dhr. L.D. de Jong	WNF
Drs. A. F. van de Klundert	VROM-raad
Ir. R. Kuiper	Milieu- en Natuurplanbureau
Drs. G.W. Lammers	Milieu- en Natuurplanbureau
Dr. B.H. van Leeuwen	Raad voor het Landelijk Gebied
Mw.drs. S.S.H. Ligthart	Milieu- en Natuurplanbureau
Drs. P.M. Makken	ANWB
Mw. S.M.J. Mink	WING <i>Proces Consultancy</i>
Ir. H.J. Moen	DLG-west
Drs. R. van Oostenburgge	Milieu- en Natuurplanbureau
Ir. I. Rooze	Stichting Nationaal Groenfonds
Drs. J. Schenkels	Gemeente Utrecht
Drs. T. A. Selnes	LEI
Dr.ir. H. Smit	WING <i>Proces Consultancy</i>
Dr. J.T.C.M. Sprangers	Ministerie van LNV, Directie Natuur
Mw.mr. M. van Steenis	VNG
Mw.dr. K. Termeer	SIOO, Utrecht
Mw.ir. M. Vonk	Milieu- en Natuurplanbureau
Dr. D. van Zaane	WUR
Mw.drs. L.M.L. Zonneveld	Natuurmonumenten

Bijlage 3

Interviewguide Sturing EHS door provincies

Introductie

Er staan tal van veranderingen op de agenda die de sturing van de realisatie van de EHS beïnvloeden, ILG, nota Ruimte, nieuwe wet WRO, aangepaste Nbwet etc. Dit roept de vraag op: wat kunnen we hiervan verwachten voor de realisatie van de EHS en de rol van de provincies hierbij in het bijzonder?

We zouden graag deze vraag willen beantwoorden door te kijken naar hoe het nu gaat, wat in de huidige situatie knelpunten zijn, wat er verandert en of deze veranderingen de genoemde knelpunten zullen oplossen.

Daarom willen we graag een gesprek voeren aan de hand van de volgende aandachtspunten:

1. Klopt ons beeld van de huidige situatie ten aanzien van de rol van de provincies bij de realisatie van de EHS?
2. Succes en falen in huidige situatie aan de hand van praktijkvoorbeelden?
3. Wat verandert er in de rol van de provincie bij de realisatie van de EHS?
4. Welke kansen leveren deze veranderingen op en waarom?
5. Welke randvoorwaarden dienen vervuld te zijn om deze kansen te laten optreden?

Als aftrap voor het gesprek hebben we op basis van literatuurstudie en beleidsdocumentanalyse een korte startnotitie geschreven waar we graag uw reactie op horen. Deze is als bijlage bij deze brief toegevoegd.

Startnotitie Rol van provincies bij sturing realisatie EHS

Versie 1, 13 april, Saskia Ligthart

Huidige situatie

Sturing realisatie van de EHS verloopt in het algemeen langs drie lijnen:

1. Ruimtelijke ordening: allocatie (=bepalen aantal ha.) en lokatie van natuurdoelen en planologische veiligstelling.
2. Generieke (sectorale) nationale en Europese natuur, milieu-en waterwetgeving: realisatie instandhoudingscondities (aanpak verzuring, verdroging en waterkwaliteit).
3. Faciliteren: subsidiëren van beheer, aankoop en inrichting van natuurgebieden en gebiedsgericht beleid (versnellen en leveren maatwerk bij realiseren instandhoudingscondities).

Voor de eerste twee sturingslijnen geldt grosso modo dat de doelen die gehaald moeten worden zijn vastgelegd in het rijksbeleid danwel Europees beleid. Het Rijk (VROM-Inspectie) en de Europese Commissie zijn ook (deels) verantwoordelijk voor controle en handhaving. De provincies staan met name aan de lat voor de uitvoering van het beleid: onder andere gebiedsplannen maken en vergunningverlening. Bij de uitvoering van dit beleid hebben zij onder meer te maken met gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en individuele burgers.

Voor de derde sturingslijn geldt dat sturen en faciliteren van beheer nu nog met name via het Rijk loopt (Programma Beheer, Staatsbosbeheer). De provincies vervullen een belangrijke rol bij de grondverwerving en inrichting. Ook voeren de provincies de regie over het gebiedsgericht beleid binnen een kader van bestuurlijke afspraken met het Rijk, al is het Sturingsmodel Landelijk Gebied min of meer ter ziele.

Er lijkt sprake van spanning tussen en binnen deze drie sturingslijnen. Hieronder worden deze spanningen benoemd en zijn prikkelend bedoelde voorbeelden gegeven.

- Spanning nadruk sturen op hectares versus noodzaak sturen op natuurkwaliteit

Zo zou bijvoorbeeld LNV en provincie in sommige gebiedsprocessen de inbreng die de realisatie van natuurkwaliteit vraagt van andere functies vrijwel helemaal overlaten aan natuur-en milieu-organisaties die zwak staat ten opzichte van de landbouw en bovendien soms ook nog eens verdeeld zijn over wat beschermingswaardig is. Verder zijn er gevallen bekend waar de provincie puur stuurt op realisatie van hectares daar waar de natuur er alleen iets mee opschiet wanneer een ecologische verbandszone wordt gerealiseerd en niet 8 snippers van elk zo'n 8 hectare. In feite is dit dan weggegooid belastinggeld.

In de meeste beleidsnota's en in de bestuurlijke afspraken over sturing landelijk gebied staan wel afspraken over te realiseren tussendoelen ten aanzien van hectares, maar niet over te realiseren natuurkwaliteit en daarbij behorende instandhoudingscondities.

Bij de uitwerking van plannen in het gebiedsgerichte beleid speelt de natuurdoel(typen)benadering nauwelijks een rol. De benadering wordt genoemd in het hoofdstuk beleidscontext en daarna terzijde geschoven.

- Spanning generieke wet-en regelgeving vanuit het Rijk en vanuit Europa

Vanuit gebieden wordt door decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemers nauwelijks geanticipeerd op Europees beleid. Regionale en lokale overheden steken veel energie in het opstellen van een gezamenlijk gebiedsplan en het formuleren van bijbehorende projecten. Voor die projecten wordt vervolgens nagegaan welke vergunningen moeten worden afgegeven en of bijvoorbeeld het bestemmingsplan of het streekplan wijzigingen/herzieningen moet ondergaan. Bij deze toets aan het WRO-instrumentarium of vergunningverlening komen wel toetsen aan het juridisch kader om de hoek kijken: watertoets, toets op de flora- en faunawetgeving etc. Pas op dit moment wordt getoetst in hoeverre delen van het gebiedsgerichte plan of projecten aan het Europees beleid voldoen.

- Spanning generieke wet-en regelgeving en gebiedsgericht beleid

Uit verschillende gebiedsanalyses zou blijken dat gebiedsactoren meer flexibiliteit van wet-en regelgeving wensen. Bij het opstellen en uitvoeren van gebiedsplannen is maatwerk nodig, en dat kan soms betekenen dat er op gebiedsniveau afgeweken zou moeten worden van de generieke regels. Denk bijvoorbeeld aan omgaan met zonering uit de ammoniakwet. Gebrekkige flexibiliteit wordt echter ook wel als argument gebruikt om economische belangen te beschermen en tevens blijken betrokkenen soms onvoldoende op de hoogte van de beleidsruimte die wet-en regelgeving bieden.

In tegenstelling tot wet- en regelgeving is gebiedsgerichtbeleid in belangrijke mate gebaseerd op vrijwillige medewerking en initiatief. Welke sectorale doelen met name ook in de uitvoering van projecten aandacht krijgen is hierdoor afhankelijk van het vrije krachten spel in de regio. Uit onderzoek van het MNP uit 2000 bleek dat destijds de budgetten voor natuur-en landschapsprojecten binnen NUBL, NOT een onderbesteding kenden. Gegeven het vrijwillige karakter van het gebiedsgerichte beleid zijn initiatieven op dit terrein sterk afhankelijk van of er op regionaal danwel lokaal niveau enthousiaste mensen zijn die zich ook nog eens voldoende weten te organiseren om een dergelijk project te trekken.

- Spanning integrale planning op gebiedsniveau en sectorale aansturing en afrekening vanuit het Rijk

Volgens het Sturingsmodel Landelijk Gebied en de Reconstructiewet moeten regio's zich vooral bezighouden met gebiedsspecifieke uitwerking en uitvoering van vooraf vastgestelde nationale en provinciale beleidsdoelen voor het landelijk gebied. Ook moeten zij zich verbinden aan vooraf overeengekomen, liefst gekwantificeerde resultaten. Dit staat in sommige gebiedsgerichte projecten op gespannen voet met een open benadering waarbij betrokkenen eigen probleemdefinities en oplossingsrichtingen kunnen inbrengen los van beleidsmatige grenzen en eventuele uitvoering.

- Spanning rigide sturing van het Rijk via Programma Beheer en achterblijven realisatie omgevingscondities

Uit de koker van de terreinbeheerders is bekend dat zij soms bewust minder ambitieuze pakketten afsluiten, omdat zij niet afgerekend willen worden op natuurresultaten waar zij zelf maar ten dele verantwoordelijk voor zijn ingeval van achterblijvende realisatie van

omgevingscondities. Hier speelt mee de onzekerheid ten aanzien van wat er gebeurt indien resultaten niet worden gehaald, wordt de subsidie dan teruggevorderd?

Anderzijds zijn er voorbeelden bekend waar terreinbeheerders voor bestaande natuur meer specifieke dan wel meer ambitieuze beheerpakketten afsluiten dan het natuurdoel dat in de gebiedsplannen van de provincies op de kaart staat. De aanvraag van een beheerssubsidie voor bestaande natuur hoeft immers volgens de regeling van Programma Beheer niet te voldoen aan de provinciale gebiedsplannen.

Hebben deze spanningen tot gevolg dat realisatie van de EHS met name in kwalitatieve zin achterblijft of hebben de provincies vanuit hun spilfunctie in het landelijk gebied slimme manieren bedacht om met deze spanningen om te gaan, zodat toch successen geboekt worden? En, zijn deze spanningen weliswaar herkenbaar, maar liggen de oorzaken van een moeizame realisatie van de EHS veel meer in zaken als gebrek aan overwicht (en dus aan machtsmiddelen) ten opzichte van de landbouw en ten opzichte van rode functies, gebrek aan politieke wil, gebrek aan vertrouwen tussen bestuurlijke partners onderling en tussen bestuurlijke- en maatschappelijke partners of gebrek aan capaciteit (geld, personeel, toegang tot kennis op provinciaal, regionaal danwel lokaal niveau?

Vernieuwing sturingsrelaties Landelijk Gebied

Uitgaande van de drie hierboven geschetste hoofdlijnen van sturing EHS:

Veranderingen in het ruimtelijke spoor

Beperking van de rol van het Rijk bij toetsing gemeentelijke ruimtelijke plannen. Het Rijk toetst provinciale ruimtelijke plannen, de provincie gemeentelijke plannen. Via de Nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening kan het Rijk toch nog steeds ingrijpen op gemeentelijk niveau. Het is echter de vraag of dit instrument dat vooral is ontwikkeld t.b.v. infrastructurele projecten ook voor de EHS zal worden ingezet.

Veranderingen in het wettelijke spoor

In de aangepaste Natuurbeschermingswet is de rol van de provincie bij vergunningverlening in het kader van deze wet geformaliseerd. Belangrijkste verandering is dat er veel meer gebieden onder de Natuurbeschermingswet vallen, namelijk alle Vogel- en Habitatrichtlijn gebieden. Voor deze gebieden wordt het verplicht om een beheerplan op te stellen.

Veranderingen in het faciliterende spoor

Aan de hand van mogelijke veranderingen in formele bevoegdheden en spelregels lijkt de belangrijkste verandering meer zeggenschap van de provincie over wanneer binnen een termijn van 5 of 7 jaar, ten aanzien van welke functies, waar, hoeveel financiële middelen worden ingezet; Of dit ook gaat gebeuren is onder meer afhankelijk van mate van ontschotting en ontpotting (onder andere komen ook landinrichting en Programma Beheer in ILG) en de afstemming met de Europese regelingen (POP II).

ILG blijft een medebewindsconstructie, dat wil zeggen ministeriële eindverantwoordelijkheid. Het Rijk formuleert de doelen en is verantwoordelijk voor samenhang tussen rijksdoelen. Streven van het Rijk is meer samenhang en minder doelen. Net als in huidige situatie: provincies in samenspraak met andere decentrale overheden, maatschappelijke organisaties en burgers verantwoordelijk voor vertaling van rijksdoelen naar gebiedsniveau. In het ILG worden provincies verantwoordelijk voor de keuze van de gebieden

Afspraken over te leveren prestaties per provincie en benodigd budget worden vervolgens voorgelegd aan het Rijk; Rijk en provincies onderhandelen over vraag en aanbod . Resultaat wordt vastgelegd in een convenant met een looptijd van 5 of 7 jaar. Over de door de provincies te leveren prestaties wordt verantwoording afgelegd aan het rijk. Het Rijk is verantwoordelijk voor de realisatie van de rijksdoelen.

Belangrijke vraag is of deze veranderingen een kans danwel een risico vormen voor de realisatie van de EHS. Uiteraard is het antwoord op deze vraag afhankelijk van de opvattingen over de randvoorwaarden waaronder beleid werkt.