



TUSSEN ANGST EN AMBITIE

Een onderzoek naar de kansen en bedreigingen
van de decentralisatie van het natuurbeleid



Floris van Arkel
Afstudeeronderzoek Master Bestuur en Beleid

Auteur: F.J. van Arkel

Studentnummer: 3219453

Contact: florisvanarkel@gmail.com
06 251 42 642

Begeleider: dr. H.A. Binnema

Tweede lezer: dr. T. Schillemans

Datum: 10 juli 2012

Opleiding & instelling: Master Bestuur en Beleid
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)



Universiteit Utrecht

Samenvatting

Het natuurbeleid in Nederland maakt een turbulente periode door. De provincies krijgen de volledige financiële- en beleidsverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid in Nederland overgedragen van het Rijk. Vanaf 2007 waren de provincies al verantwoordelijk voor de uitvoering. Deze overdracht van taken en bevoegdheden zal ook gepaard gaan met een forse bezuiniging. Het is de vraag welke gevolgen deze veranderingen hebben. Dit onderzoek beantwoordt dan ook de vraag: *welke kansen en bedreigingen biedt de decentralisatie van het natuurbeleid?*

Met behulp van de literatuur konden vijf aspecten van een 'gewenst natuurbeleid' worden geïdentificeerd. Dit moet de biodiversiteit beschermen, bijdragen aan mogelijkheden voor recreatie en beleving, samenhangen met ander omgevingsbeleid, innovatieve financiering en efficiënte besteding bevorderen, en het draagvlak vergroten. Vervolgens zijn veronderstellingen geformuleerd over wat de decentralisatie zou kunnen betekenen voor deze vijf aspecten, in termen van kansen en bedreigingen. Een overzicht van deze veronderstellingen is te vinden op pagina 37.

Deze veronderstellingen dienden als input voor het empirische deel van dit onderzoek. Dat bestond uit interviews met diverse deskundigen op het gebied van het natuurbeleid en een documentenanalyse. Ook is er een casestudy in de provincies Utrecht en Drenthe gedaan. Daartoe zijn ambtenaren geïnterviewd en heeft er wederom een documentenanalyse plaatsgevonden.

Uit de resultaten blijkt allereerst dat men tot het decentralisatiebesluit is gekomen in een proces waarin niet rationale overwegingen, maar belangen centraal hebben gestaan. Provincies zagen in de decentralisatie de bevestiging van hun bestaansrecht, en hun rol als gebiedsregisseur. Voor het Rijk was vooral het bezuinigingsmotief leidend. Door de financiële component was het een moeizaam onderhandelingsproces, dat werd gekenmerkt door veel vertraging en ambigue afspraken; dit leidt bij vlagen nog steeds tot discussies.

Vervolgens is in kaart gebracht wat de mogelijke kansen en bedreigingen van de decentralisatie zijn voor de vijf in de theorie geïdentificeerde aspecten van een gewenst natuurbeleid. Een volledig overzicht hiervan is te vinden in de tabellen vanaf pagina 79. Hier volgt een beknopt overzicht:

Biodiversiteit: voor de biodiversiteit biedt de decentralisatie vooral bedreigingen, dit heeft te maken met de bezuinigingen. De Ecologische Hoofdstructuur wordt herijkt, waardoor er veel minder natuur komt dan oorspronkelijk was gepland. Het beheer wordt versoberd waardoor natuur eenvormiger wordt. Het voldoen aan internationale en Europese verplichtingen op het gebied van biodiversiteit zal volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (2011) niet lukken. De biodiversiteit in Nederland neemt al lange tijd af. Met de plannen zoals die er nu liggen wordt deze afname niet gestopt en lijkt een versnelde afname van de biodiversiteit zelfs reëel.

Recreatie en beleving: ook voor dit aspect zullen de plannen voornamelijk negatief uitpakken. Voor recreatie belangrijke taken als 'Recreatie om de Stad', Nationale Parken en Landschappen en landelijke fiets- en wandelnetwerken worden afgestoten door het Rijk. De provincies zullen deze terugtrekking maar deels kunnen compenseren. De straks nog beschikbare Rijksmiddelen voor het natuurbeleid moeten bovendien met prioriteit worden uitgegeven aan internationale biodiversiteitsdoelstellingen, waardoor er minder ruimte voor bestedingen aan recreatie zal zijn. Wel liggen er enkele mogelijkheden in samenwerkingsverbanden met recreatieondernemers en het de ruimte geven aan bottom-up initiatieven van burgers. Juist aan natuur waar mensen komen recreëren is immers geld te verdienen.

Samenhang in het omgevingsbeleid: op dit punt laten de resultaten een wisselend beeld zien; afhankelijk van om welk type samenhang het precies gaat. De grotere lokale vrijheid voor provincies in gebiedsprojecten bevordert afstemming met andere beleidsterreinen die zijn gericht op de fysieke leefomgeving (milieu, RO, water). Provincies hebben meer kennis over welke issues er tegelijkertijd spelen in een gebied en kunnen deze verbinden. Ook wordt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincie veel helderder.

Een gevaar is dat door grotere verschillen tussen de provincies de nationale samenhang van het natuurbeleid in gevaar komt en er problemen ontstaan bij provincieoverstijgende projecten. Ook dreigen de bezuinigingen en de afgesproken prioriteit voor biodiversiteitsdoelstellingen ervoor te zorgen dat provincies zich te eendimensionaal op natuur gaan richten. Verder zijn er een aantal concrete aandachtspunten voor het aspect samenhang, zoals de merkwaardige recentralisatie van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS, de gelijktijdige decentralisaties in de ruimtelijke ordening en de uitvoering van het Faunafonds en het jachtbeleid.

Innovatieve financiering en efficiënte besteding: een belangrijke mogelijke efficiëntieslag ligt in het verminderen van de grote verantwoordingslast waar het ILG mee gepaard ging. De mogelijkheden voor innovatieve financieringsconstructies hangen erg af van de situatie. De beste kansen liggen bij het verdienen aan recreatie, het verdienen aan grondstofwinning en slim samenwerken bij het inrichten van nieuwe gebieden. De mogelijkheden zijn er dus, maar beperkt en sterk afhankelijk van de situatie. Provincies hebben beter zich op die situatie en zijn daarom in potentie beter in staat stappen te zetten op dit aspect. Bovendien zorgt de decentralisatie voor de benodigde lokale flexibiliteit.

Een grote barrière is echter dat het verdienen aan zogeheten 'ecosysteemdiensten' nog in de kinderschoenen staat en de kennis hierover beperkt is. Ook worden veel innovatieve projecten gekenmerkt door cofinanciering: door de bezuinigingen hebben provincies hier straks nauwelijks ruimte meer voor. De verwachtingen moeten dus niet te hooggespannen zijn.

Draagvlak in de regio: provincies krijgen meer ruimte om samen te werken met zowel maatschappelijke partners als burgers in de regio. Oplossingen die regionaal worden bedacht hoeven niet meer worden te verantwoord aan het Rijk. Interactief beleid kan volgens literatuur bijdragen aan draagvlak, en ook dat is in potentie makkelijker in de regio. Probleem is echter dat hoewel er in Nederland veel (wetenschappelijke) kennis is over het creëren van draagvlak en interactief beleid, deze kennis slecht wordt ontsloten naar de beleidspraktijk. Bovendien dreigt het natuurbeleid erg complex te blijven, en erg gericht op ecologische doelstellingen.

Het blijkt dat voor de aspecten biodiversiteit en recreatie de bezuinigingen erg bepalend zijn in de resultaten; daar kunnen de provincies maar weinig aan veranderen. Maar op de andere aspecten kan de provincie het verschil maken en de kracht van het middenbestuur tonen. Deze bevindingen, aangevuld met adviezen van deskundigen, hebben dan ook geleid tot een aantal aanbevelingen voor de provincies. De volledige lijst van aanbevelingen is te vinden vanaf pagina 88. De basis van de aanbevelingen kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende begrippen: integraliteit en samenwerking, kennis, communicatie en continuïteit.

- **Integraliteit en samenwerking:** de verleiding is groot is nu de oogkleppen op te zetten en eenzijdig in te zetten op biodiversiteitsdoelstellingen. Daardoor zou de kracht van het middenbestuur niet worden benut; die ligt juist in het verbinden van partijen en beleidsterreinen op gebiedsniveau. Durf eventueel beschikbare eigen middelen in te zetten als 'smeermiddel' in het landelijk gebied.
- **Kennis:** meer systematisch onderzoek naar verdienmodellen is noodzakelijk, net als meer aandacht voor de verbinding tussen kennis en praktijk als het gaat om sturingsvraagstukken. Verder zou de afgesproken evaluatie van 2016 niet alleen gebruikt zou moeten worden als verantwoordingsmoment, maar ook als reflectie op het eigen functioneren, om zo te kunnen leren.
- **Communicatie:** Goede communicatie is cruciaal voor het draagvlak, richting partijen die nodig zijn bij innovatieve samenwerkingsprojecten, om verwachtingen te managen. Goede communicatie met mede-provincies bevordert de samenhang van het beleid. Kortom: maak een communicatieplan.
- **Continuïteit:** dit is juist voor het natuurbeleid erg belangrijk. Liever een iets beperktere ambitie die zeker behaald kan worden, dan een te grote ambitie die niet waargemaakt kan worden.

Voorwoord

Na een kort maar intensief jaar is het dan zover; dit onderzoek markeert de afronding van de master Bestuur en Beleid. En daarmee, hoewel ik nog even aan dat idee moet wennen, het einde van mijn tijd aan de Universiteit Utrecht. Ik kan oprecht zeggen dat ik met veel plezier heb gestudeerd aan deze universiteit, zowel tijdens mijn bachelor Milieu-maatschappijwetenschappen, als aan de USBO. Een bachelor-master combinatie die mij overigens goed is bevallen.

Sterker nog; zonder die combinatie had ik dit onderzoek nooit op deze manier vorm kunnen geven. Het is een bestuurskundige scriptie, maar mijn achtergrond bij Milieu-maatschappijwetenschappen is als het goed is wel terug te zien en heeft mij enorm geholpen. Dit is eigenlijk geen los project geweest van een half jaar, want ik kan stellen dat dit afstudeeronderzoek een behoorlijk goede indruk geeft van waar ik de afgelopen vijf jaar mee bezig ben geweest. Dat vind ik een mooi idee.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken die mij in staat hebben gesteld tot dit eindresultaat te komen. Allereerst alle respondenten; het afnemen van de interviews was ontzettend leuk om te doen en ik had van tevoren alleen maar durven hopen dat iedereen zo bereidwillig en openhartig zou zijn. Ik vond de gesprekken plezierig en interessant en ik hoop dat dit wederzijds is geweest.

Harmen Binnema wil ik bedanken voor zijn begeleiding, waar hij altijd ruim tijd voor heeft genomen. Ik heb zijn begeleiding ervaren als laagdrempelig en aangenaam, stukken kwamen binnen *no time* terug voorzien van commentaar en ik kon altijd even bellen of mailen voor een goed advies. Ook Thomas Schillemans, tweede lezer, wil ik danken voor zijn opmerkingen en betrokkenheid. Zijn commentaar heeft zeker bijgedragen aan de scherpte van deze scriptie.

Met medestudent Paul den Otter vormde ik één intervisiegroepje, op het thema decentralisatie. We hebben dit jaar veel contact gehad op de USBO en de samenwerking met Paul was altijd erg plezierig. Pauls inzichten hebben mij bovendien bij het schrijven van de onderzoeksopzet veel geholpen. Ook wil ik Björn Roetman noemen, een hele goede vriend die ik al mijn hele leven ken. Hij heeft tijd vrijgemaakt om mij te helpen met de vormgeving en ik vind het bijzonder dat hij op die manier ook bij dit project betrokken is geweest.

Verder dank aan alle familie, vrienden, huisgenoten, en collega's die mij het afgelopen halfjaar hebben ondersteund. Bij hen kon ik mijn twijfels kwijt en af en toe de broodnodige afleiding vinden. Afsluitend wil ik mijn ouders bedanken, voor hun onvoorwaardelijke steun en liefde. Mijn moeder heeft bovendien de moeite genomen mij te helpen bij de eindredactie. Een hele klus gezien de omvang... En zonder mijn vader had ik waarschijnlijk nooit deze scriptie geschreven, want van hem heb ik de interesse in de natuur, politiek en bestuur.

Volgens mij ligt er nu een verhaal met resultaten die voor iedereen die betrokken is bij het Nederlandse natuurbeleid interessant zijn om te lezen. Ik hoop natuurlijk ook van harte dat de aanbevelingen ter overweging worden besproken in de verschillende provincies. En wie weet kom ik zelf ooit in de positie om het natuurbeleid in Nederland mede vorm te geven. Maar volgend jaar ga ik eerst eens buiten de landsgrenzen kijken. Die Ecologische Hoofdstructuur komt later wel weer.

Floris van Arkel
Utrecht, juli 2012

Lijst van afkortingen en begrippen

Alterra	Kennisinstituut op het gebied van de fysieke leefomgeving
Ecosysteemdiensten	De diensten die de natuur levert aan de samenleving, zoals voedselproductie, waterzuivering en recreatieruimte.
EHS	Ecologische Hoofdstructuur; Samenhangend netwerk van natuurgebieden in Nederland
Ministerie van EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Ministerie van I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Grond-voor-grondprincipe	Het principe dat stelt dat aankoop en inrichting van nieuwe gronden moet worden gefinancierd met de verkoop van andere gronden
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied; met dit programma werden in 2007 diverse geldstromen van ministeries gebundeld en de uitvoering van het natuurbeleid gedelegeerd naar de provincies
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water; Europese richtlijn die normen stelt op het gebied van waterkwaliteit.
LAW/LF-paden	Lange Afstands Wandel- en Fietspaden; landelijk netwerk van wandel- en fietspaden.
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland; behartigt agrarische belangen
Natura-2000 gebied	Europees beschermde gebieden die vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijn
PAS	Programmatische Aanpak Stikstof; integraal beleidsprogramma om de stikstofproblematiek in Nederland te verminderen
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving; nationaal kennis instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte
RodS-gebieden	Recreatie om de Stad-gebieden; dit zijn gebieden in de omgeving van grote steden die bedoeld zijn om stedelingen de mogelijkheid te geven te recreëren in de natuur
SNL	Subsidiestelsel Natuur en Landschap; stelsel dat wordt uitgevoerd door de provincies, via het SNL kunnen beheerders een vergoeding aanvragen voor het beheer van natuurgebieden
Vogel- en Habitatrichtlijn	Europese richtlijn die lidstaten verplicht tot het instellen van een netwerk van Natura-2000 gebieden, heeft tot soorten en habitats te beschermen
WOT Natuur en Milieu	Kennisinstituut; verzorgt kennis voor de overheid op het gebied van natuur, landschap en milieu in de context van het bestuur, de economie en de samenleving

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
VOORWOORD	6
LIJST VAN AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN	7
INHOUDSOPGAVE	8
1 INLEIDING	11
1.1 PROBLEEMBESCHRIJVING.....	11
1.2 DOELSTELLING	11
1.3 VRAAGSTELLING	12
1.4 RELEVANTIE.....	12
1.4.1 <i>Maatschappelijke relevantie</i>	12
1.4.2 <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	13
1.5 LEESWIJZER	14
2 THEORETISCH KADER	15
2.1 DE VERHOUDING TUSSEN MENS EN NATUUR.....	15
2.1.1 <i>Inleiding</i>	15
2.1.2 <i>Ecocentrisme versus antropocentrisme</i>	15
2.1.3 <i>Het sociaal dilemma; de relatie tussen de natuur en de overheid</i>	16
2.1.4 <i>De relatie tussen de natuur en de economie</i>	16
2.1.5 <i>Ecosysteemdiensten</i>	17
2.1.6 <i>Alledaagse relatie tussen de Nederlander en de natuur</i>	17
2.1.7 <i>Deelconclusie</i>	18
2.2 DE ONTWIKKELING VAN HET NEDERLANDSE NATUURBELEID.....	18
2.2.1 <i>Inleiding</i>	18
2.2.2 <i>Het Punctuated Equilibrium Model</i>	19
2.2.3 <i>Kort historisch overzicht natuurbeleid tot 1990</i>	20
2.2.4 <i>Het succes van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)</i>	20
2.2.5 <i>De schaduw van succes</i>	21
2.2.6 <i>De aanloop naar de decentralisatie</i>	21
2.2.7 <i>Het Natuurakkoord</i>	23
2.2.8 <i>Internationale verplichtingen</i>	24
2.2.9 <i>Deelconclusie</i>	25
2.3 DE OMGEVING VAN HET NATUURBELEID	26
2.3.1 <i>Inleiding</i>	26
2.3.2 <i>Multi-sector complexiteit: integratie van omgevingsbeleid</i>	26
2.3.3 <i>Multi-level complexiteit: glocalisering</i>	26
2.3.4 <i>Multi-actor complexiteit: vervagende grenzen</i>	27
2.3.5 <i>Multi-actor complexiteit: innovatieve financiering</i>	28
2.3.6 <i>Deelconclusie</i>	29
2.4 NATUUR ALS MATIG GESTRUCTUREERD DOELPROBLEEM; WAT BETEKENT DAT?.....	29
2.4.1 <i>Inleiding</i>	29
2.4.2 <i>Gestructureerde en ongestructureerde problemen</i>	29
2.4.3 <i>Sociaal-interactieve visie op beleid versus rationeel-analytische visie op beleid</i>	30
2.4.4 <i>Citizen science</i>	31
2.4.5 <i>Deelconclusie</i>	31

2.5	DECENTRALISATIETHEORIE	32
2.5.1	<i>Inleiding</i>	32
2.5.2	<i>Wat is een decentralisatie?</i>	32
2.5.3	<i>Voor- en tegenargumenten decentralisatie</i>	33
2.5.4	<i>Leren van eerdere decentralisaties in Nederland</i>	34
2.5.5	<i>Procesmanagement</i>	34
2.5.6	<i>Deelconclusie</i>	35
2.6	AFRONDING THEORETISCH KADER	36
3	METHODEN EN TECHNIEKEN.....	38
3.1	FOCUS EN AFBAKENING	38
3.2	KWALITATIEF ONDERZOEK	38
3.3	MEERVOUDIGE CASESTUDY.....	39
3.4	DATAVERZAMELING	40
3.4.1	<i>Dataverzameling: een breed beeld van de decentralisatie van het natuurbeleid</i>	40
3.4.2	<i>Dataverzameling: casestudy Utrecht / Drenthe</i>	41
3.4.3	<i>Respondentenselectie</i>	41
3.5	OPERATIONALISATIE	42
3.6	ANALYSE.....	45
3.7	VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID.....	45
4	RESULTATEN	46
4.1	PROCESANALYSE: EEN DECENTRALISATIE VANUIT BELANGEN	46
4.1.1	<i>De inrichting van een stevig onderhandelingsproces</i>	47
4.1.2	<i>Complicerende factoren in de onderhandelingen</i>	47
4.1.3	<i>De Memorie van Toelichting en de uitvoeringsafspraken</i>	48
4.1.4	<i>Een decentralisatie vanuit belangen</i>	49
4.1.5	<i>Tot slot</i>	49
4.2	BIODIVERSITEIT	50
4.2.1	<i>Inleiding</i>	50
4.2.2	<i>Internationale verplichtingen</i>	50
4.2.3	<i>De verwervings- en inrichtingsopgave en het grond-voor-grondprincipe</i>	51
4.2.4	<i>Beheer</i>	53
4.2.5	<i>Nog veel onduidelijkheid</i>	54
4.2.6	<i>Utrecht</i>	55
4.2.7	<i>Drenthe</i>	56
4.2.8	<i>Tot slot</i>	57
4.3	NATUURBELEVING EN –RECREATIE	57
4.3.1	<i>Inleiding</i>	57
4.3.2	<i>Ook recreatie en natuurbeleving geraakt door bezuinigingen</i>	57
4.3.3	<i>Recreatie en natuur in de toekomst: een kansrijke combinatie</i>	58
4.3.4	<i>Utrecht</i>	59
4.3.5	<i>Drenthe</i>	60
4.3.6	<i>Tot slot</i>	61
4.4	SAMENHANGEND OMGEVINGSBELEID	61
4.4.1	<i>Inleiding</i>	61
4.4.2	<i>Gebiedsgericht beleid: inhoudelijk samenhangend beleid binnen de provincie</i>	61
4.4.3	<i>Verschillen tussen de provincies: maatwerk versus uniformiteit</i>	62
4.4.4	<i>Samenhangend beleid van de gelaagde overheid</i>	64
4.4.5	<i>Tot slot</i>	66

4.5	INNOVATIEVE FINANCIERING EN EFFICIËNTE BESTEDING.....	66
4.5.1	<i>Inleiding</i>	66
4.5.2	<i>Nieuwe natuur: samenwerking loont</i>	67
4.5.3	<i>Natuurbeheer: efficiënt beheer en verdienen aan ecosysteemdiensten</i>	68
4.5.4	<i>De toekomst van Staatsbosbeheer</i>	70
4.5.5	<i>Een nieuw elan?</i>	70
4.5.6	<i>Utrecht</i>	71
4.5.7	<i>Drenthe</i>	71
4.5.8	<i>Tot slot</i>	72
4.6	DRAAGVLAK IN DE REGIO.....	73
4.6.1	<i>Inleiding</i>	73
4.6.2	<i>Draagvlak onder de maatschappelijke partners</i>	73
4.6.3	<i>Draagvlak onder burgers</i>	75
4.6.4	<i>Verbinden van kennis en praktijk</i>	76
4.6.5	<i>Utrecht</i>	77
4.6.6	<i>Drenthe</i>	78
4.6.7	<i>Tot slot</i>	79
4.7	OVERZICHT KANSEN EN BEDREIGINGEN.....	79
5	CONCLUSIE EN DISCUSSIE	82
5.1	CONCLUSIES PER ASPECT.....	82
5.1.1	<i>Biodiversiteit</i>	82
5.1.2	<i>Recreatie en beleving</i>	82
5.1.3	<i>Samenhang in het omgevingsbeleid</i>	83
5.1.4	<i>Innovatieve financiering en efficiënte besteding van middelen</i>	83
5.1.5	<i>Draagvlak</i>	84
5.2	PROCES.....	85
5.3	EEN NIEUW EVENWICHT?.....	85
5.4	TERUGKOPPELING NAAR THEORIE.....	86
5.5	BEPERKINGEN EN KANTTEKENINGEN.....	87
6	AANBEVELINGEN	88
6.1	AANBEVELINGEN VOOR PROVINCIES.....	88
6.2	OVERIGE AANBEVELINGEN.....	90
	LITERATUURLIJST	91
	BIJLAGE 1: OVERZICHT RESPONDENTEN	97
	BIJLAGE 2: TOPICLIJSTEN INTERVIEWS	98
	TOPICLIJST AMBTENARENINTERVIEW.....	98
	TOPICLIJST DESKUNDIGENINTERVIEW.....	100

1 Inleiding

Het natuurbeleid is in Nederland een bijzonder beleidsterrein. Bijna nergens op aarde drukt de mens zo'n grote stempel op de natuur, nergens is de rol van de overheid in de fysieke leefomgeving zo groot als hier. Op de voorpagina van deze scriptie is te zien dat de Nederlandse natuur ondanks, of misschien wel dankzij die bemoeienis, prachtig en gevarieerd is. Maar in het volle Nederland staat de natuur wel permanent onder grote druk en dat maakt goed beleid noodzakelijk.

De laatste vijf jaar is er veel in beweging in de wereld van het natuurbeleid. In 2007 startte de periode van het ILG, het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Dat programma hield onder andere in dat de provincies een veel grotere rol kregen in het landelijk gebied, en dus ook in het natuurbeleid. De uitvoering van het natuurbeleid werd een taak van de provincies, maar de beleidsverantwoordelijkheid bleef liggen bij het Rijk. De provincies moesten dus alles wat zij deden verantwoorden aan het Rijk en ze hadden een beperkte beleidsvrijheid. Desondanks werd er toen al gesproken van een bestuurlijke aardverschuiving in het landelijk gebied (Koerts & van der Laan, 2007).

1.1 Probleembeschrijving

Het ILG-programma zou doorlopen tot en met 2014, maar werd opengebroken door het kabinet Rutte. Dit werd gevolgd door een moeizaam onderhandelingsproces tussen de provincies en het Rijk, waar in deze scriptie ook een korte reconstructie van is te vinden. Feit is in ieder geval dat op het moment van schrijven, juni 2012, de volledige decentralisatie van het natuurbeleid in volle gang is. In september 2011 hebben het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) overeenstemming bereikt over de decentralisatie in het zogeheten 'Natuurakkoord'. Veel taken nemen de provincies al op dit moment over, volledige financiële verantwoordelijkheid volgt in 2014 (IPO, 2011a).

Het Natuurakkoord werd een *hot issue*; de onderhandelingen en discussies over het akkoord deden flink wat stof opwaaien en er was geregeld media-aandacht. Dit komt doordat de decentralisatie ook gepaard gaat met een forse structurele vermindering van het Rijksbudget van 600 miljoen (ongeveer 70% van het budget). Inmiddels is in het zogeheten Lenteakkoord in de Tweede Kamer besloten dat er voor 2013 in ieder geval 200 miljoen euro extra voor natuur wordt uitgetrokken, maar ook daarmee is nog steeds sprake van een grote Rijksbezuiniging. Het Natuurakkoord van september 2011 is nog diverse keren aangepast en aangevuld in de maanden erna; de uitvoering van het akkoord is begonnen vanaf februari 2012. Drie provincies hebben niet willen instemmen met het akkoord, maar ook zij zullen meewerken aan de uitvoering omdat anders het natuurbeheer stil komt te liggen (Trouw, 2012a).

De grote vraag is nu wat deze decentralisatie gaat betekenen voor het natuurbeleid. Waar moeten de provincies op letten als zij het natuurbeleid gaan vormgeven de komende jaren? Enerzijds brengen de plannen kansen voor een verbetering van het natuurbeleid met zich mee: welke zijn dat? Hoe zouden die opgepakt kunnen worden? Wat zijn eigenlijk aspecten waar verbetering op mogelijk is? Anderzijds zullen op bepaalde punten problemen kunnen ontstaan door de decentralisatie. Deze studie koppelt wetenschappelijke kennis, kennis van deskundigen en kennis 'uit het veld' en verkent zo de kansen en bedreigingen als gevolg van de decentralisatie, maar ook aanknopingspunten om de kansen aan te grijpen en effectief om te gaan met de bedreigingen.

1.2 Doelstelling

De hoofddoelstelling van dit onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van de kansen en bedreigingen als gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid, zodat de provincies dit mee kunnen nemen in het ontwikkelen van nieuw beleid. Tevens kunnen de provincies op basis van dit onderzoek worden voorzien van enkele aanbevelingen. Nevendoelen zijn het plaatsen van de decentralisatie in bredere (historische, maatschappelijke en beleidswetenschappelijke) kaders, het vergroten van de kennis over

decentralisatieprocessen, specifiek op het punt van omgevingsbeleid, en tot slot het geven van een uniek inzicht in hoe betrokkenen van lokale overheden aankijken tegen decentralisatieprocessen *tijdens* dat proces.

1.3 Vraagstelling

Dit leidt tot de volgende *hoofdvraag*: welke kansen en bedreigingen biedt de decentralisatie van het natuurbeleid?

Theoretische deelvragen:

1. Wat is er bekend vanuit de literatuur over de relatie tussen de mens en de natuur?
2. Hoe ziet het natuurbeleid in Nederland eruit en welke ontwikkelingen maakt het door?
3. Welke kenmerken heeft de beleidsomgeving van het natuurbeleid?
4. Op welk type beleidsprobleem richt het natuurbeleid zich en welke gevolgen heeft dat?
5. Wat betekent decentraliseren en welke kansen en bedreigingen biedt het volgens de wetenschappelijke literatuur?

De beantwoording van deze theoretische deelvragen leidt tot een aantal 'aspecten' van een gewenst natuurbeleid in Nederland, en tot een aantal veronderstellingen over kansen en de bedreigingen die de decentralisatie met zich meebrengt ten aanzien van die aspecten. Deze aspecten en veronderstellingen worden samengevat aan het eind van het theoretische hoofdstuk, en komen terug in het empirische deel van het onderzoek.

Empirische deelvragen:

6. Hoe is het besluit om het natuurbeleid te decentraliseren tot stand gekomen?
7. Welke kansen en bedreigingen ontstaan door de decentralisatie van het natuurbeleid op de aspecten:
 - a. Biodiversiteit
 - b. Recreatie en natuurbeleving
 - c. Samenhangend omgevingsbeleid
 - d. Innovatieve financiering en efficiënte besteding
 - e. Draagvlak in de regio

1.4 Relevantie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Het is van belang dat de provincies goed zicht hebben op de kansen en bedreigingen die het decentralisatieproces biedt, en op een goede manier invulling gaan geven aan hun nieuwe verantwoordelijkheid. De natuur vervult immers allerlei belangrijke functies, die zonder goed beleid in gevaar komen. Zo heeft de natuur directe en indirecte gebruiksfuncties (zoals houtproductie of waterzuivering), die van grote economische waarde zijn. Ook heeft de natuur een zekere esthetische/intrinsieke waarde, en de meeste mensen willen dat de natuur ook voor volgende generaties behouden blijft (toekomstwaarde). In het theoretische hoofdstuk wordt dieper ingegaan op wat de natuur ons als mensen biedt, de zogeheten 'ecosysteemdiensten' (PBL, 2010).

De ecosysteemdiensten maken duidelijk dat Nederland zich niet voor niets heeft gecommitteerd aan allerlei (bindende) internationale en vooral Europese afspraken. Het gaat hier onder andere om de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het vrij recent afgesloten Verdrag van Nagoya waarin internationaal is overeengekomen dat landen het verlies aan biodiversiteit over tien jaar willen halveren (CBD, 2010). Het is dus noodzakelijk dat natuurbeheer- en ontwikkeling goed is geregeld vanuit verschillende perspectieven: niet alleen vanuit het idee van natuurbeleving en intrinsieke waarde, maar ook vanuit een economisch en juridisch perspectief. Het is de uitdaging om kennis te bundelen en te genereren zodat er een optimaal natuurbeleid kan worden neergezet.

Daarmee raakt deze studie aan een brede maatschappelijke discussie over de plaats van de natuur in onze samenleving en de rol van de overheid daarin. Natuurbelangen staan onder druk en de natuurdiscussie is sterk gepolariseerd. Invloedrijke bestuurders met hart voor de natuur aan de rechterkant van het politieke spectrum moeten volop van zich laten horen om te voorkomen dat natuur wordt weggezet als 'linkse hobby' (De Pers, 2010). Het aantal leden van milieu- en natuurorganisaties is nog steeds flink te noemen, maar wel gedaald tot het laagste niveau in ruim tien jaar tijd. Dit lijkt niet alleen aan de economische crisis te liggen, maar ook aan verminderde aandacht voor natuur en milieu (Vroege Vogels, 2011).

De natuur als 'Ding an sich' lijkt niet belangrijk: als de mens er maar iets aan heeft. Dat is overigens een wereldwijde tendens, want zelfs het Nagoya-verdrag opent met: *"Biological diversity underpins ecosystem functioning and the provision of ecosystem services essential for human well-being."* (CBD, 2010). Er wordt flink bezuinigd op de natuur: dat is ook niet vreemd want de natuur staat laag op het prioriteitenlijstje van de Nederlandse burger, vergeleken met de zorg, economie en veiligheid (Verhue & Koenen, 2010). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zoekt de verklaring in het feit dat de nadruk van het natuurbeleid erg op wet- en regelgeving heeft gelegen en te weinig op natuurbeleving. In de Natuurverkenning 2010-2040 zien zij het als dé uitdaging de lasten van de natuur te beperken en de lusten te versterken (PBL, 2012a, p. 117). Deze moeilijke opgave, die is gekoppeld aan een intense maatschappelijke discussie, komt nu bij de provincies te liggen.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Deze studie sluit nauw aan bij het concept 'kennis voor beleid', waarbij kennis gegenereerd door wetenschappelijk onderzoek duidelijk toepasbaar is in de beleidspraktijk. De roep uit de maatschappij om dat type wetenschap is steeds sterker (Hessels, 2010). In die zin zijn maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie tegenwoordig moeilijker te onderscheiden. Toch is dit onderzoek niet alleen voor de beleidspraktijk interessant maar ook voor bredere discussies in de bestuurskunde.

Zo komen er in deze studie allerlei interessante praktijkvoorbeelden van klassieke bestuurskundige spanningen aan de orde. Denk bijvoorbeeld aan de spanning tussen ambigue afspraken (die politiek wenselijk zijn) en duidelijkheid (die op ambtelijk niveau gewenst is). Of het dilemma van duidelijkheid versus flexibiliteit in de regelgeving, of schurende doelstellingen binnen de gelaagde overheid.

Het zoeken naar het juiste schaalniveau is ook een klassiek bestuurskundig thema. Deze studie is dan ook te plaatsen tussen veel andere onderzoeken naar decentralisaties op allerlei beleidsterreinen in verschillende landen. Er zijn twee aspecten waardoor deze studie verschilt van de meeste andere studies naar decentralisaties, waardoor de kennis over dit fenomeen nog verder wordt vergroot.

Het eerste aspect betreft de specifieke kenmerken van deze decentralisatie: het natuurbeleid in Nederland is iets bijzonders. De ruimte is dusdanig schaars dat de concurrentie van andere bestemmingen voor de natuur zeer groot is. Voor elke vierkante centimeter grond in Nederland zijn tal van regels van toepassing en spelen allerlei actoren een rol. Er is een hoge mate aan multi-actor, multi-level en multi-sector complexiteit. Een regionale bestuurslaag, de provincie, moet nu dit hele spel gaan regisseren als 'gebiedsregisseur'. Zo'n context maakt deze decentralisatie naar de provincies uniek; en moeilijk vergelijkbaar met de decentralisaties naar gemeenten toe als de WWB of de Welzijnswet. Waar decentralisaties in het sociale beleid vaak een succes zijn gebleken, zijn ze in milieu- en natuurbeleid nog controversieel omdat conflicten tussen bestuurslagen over de doelstellingen op de loer liggen (Falleth & Hovik, 2009). Bovendien gaat deze decentralisatie gepaard met een ongewone korting op het budget. Een deel van de wetenschappelijke relevantie ligt dus in het toetsen van wetenschappelijke kennis over decentralisaties in deze bijzondere situatie.

Het tweede aspect heeft te maken met het moment van de studie. Decentralisaties zijn vooral *achteraf* wetenschappelijk onderzocht en geëvalueerd (Besselaar et al., 2007; Falleth & Hovik, 2009; Parry, 1996). Deze studie vindt plaats *tijdens* het decentralisatieproces en geeft inzicht in hoe er nu door de deskundigen en betrokkenen uit de praktijk tegenaan wordt gekeken. Ongetwijfeld wordt de decentralisatie geëvalueerd

wanneer het hele proces is voltooid. Het zou interessant zijn om over bijvoorbeeld 10 jaar te onderzoeken of de aandacht van de betrokkenen tijdens het proces wel naar die elementen is uitgegaan die later belangrijk zijn gebleken.

Deze studie is natuurlijk voornamelijk relevant voor Nederland. Het lijkt erop dat het uniek is hoe ver de nationale overheid zich hier terugtrekt uit het natuurbeleid; veel landen kennen bijvoorbeeld toch minstens Nationale Parken: die zullen hier worden opgeheven. Het is echter niet ondenkbaar dat meerdere landen volgen gezien de wereldwijde trend van *glocalisering*: het proces waarbij beleidsarrangementen van het nationale niveau steeds meer verschuiven naar zowel internationaal als regionaal niveau (Swyngedouw, 2004; Rodriguez-Pose & Gill, 2003). Deze studie kan een goed voorbeeld bieden aan wetenschappers die geïnteresseerd zijn in het proces van glocalisering. Als het gaat om kaderstellende wet- en regelgeving neemt de EU steeds meer de rol van de nationale overheid over. De vormgeving en uitvoering van beleid verplaatst naar decentrale overheden.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond beschreven. In het derde hoofdstuk is aandacht voor het onderzoeksdesign en wordt de omslag gemaakt van abstracte theoretische begrippen naar methoden, technieken en dataverzameling. Dit hoofdstuk vormt de brug tussen het theoretische hoofdstuk en de empirische resultaten. Deze empirische resultaten worden gepresenteerd in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 worden de conclusies getrokken en op waarde geschat, hoofdstuk 6 bestaat uit de aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek. In de bijlagen zijn de respondentenlijst en de volledige topiclijsten te vinden.

2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk vormt het theoretische kader van het onderzoek. De theorie biedt allereerst achtergrond, waardoor het onderzoek in een breder maatschappelijk en wetenschappelijk kader kan worden geplaatst. Ten tweede levert de theorie een beoordelingskader op. Dit onderzoek is op zoek naar kansen en bedreigingen als gevolg van de decentralisatie. Maar: kansen waarop en bedreigingen waarvoor? Uit de theorie zullen een aantal aspecten van gewenst natuurbeleid worden gedestilleerd, zodat dit helder is. Vervolgens levert de literatuur veronderstellingen op over welke kansen en bedreigingen de decentralisatie van het natuurbeleid met zich meebrengt, om die gewenste situatie te bereiken. In het empirische deel van het onderzoek worden deze vragen meegenomen en de veronderstellingen worden aangevuld, genuanceerd, bevestigd of verworpen.

Het theoretisch kader loopt langs lange, vaak abstracte lijnen. Daarom begint elke paragraaf met een inleiding waarin aan wordt gegeven waarom de betreffende theorie relevant is. Elke paragraaf wordt afgesloten met een deelconclusie, waarin de veronderstellingen die uit de theorie voortkomen worden samengevat. In deze deelconclusies wordt nadruk gelegd op de onderdelen uit de paragraaf die ook betekenis hebben voor het empirisch deel. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 2.6 af met een overzicht van het beoordelingskader en de kansen en bedreigingen die uit de theorie naar voren zijn gekomen. Die paragraaf vormt samen met de methoden en technieken de brug naar het empirisch onderzoek.

Een korte leeswijzer: in dit theoretisch kader wordt allereerst ingegaan op het brede thema van de relatie tussen mens en natuur en de plaats van de overheid in die verhouding. Vervolgens wordt verder ingezoomd op de invulling die de Nederlandse overheid heeft gegeven aan haar rol, en welke afspraken er zijn gemaakt voor de nabije toekomst. Daarna wordt het vraagstuk met een bestuurskundige bril op bekeken: er wordt onderzocht om wat voor type beleidsprobleem het gaat, hoe de beleidsomgeving is te karakteriseren en welke gevolgen dit heeft. Tot slot wordt ingezoomd op het begrip waar het uiteindelijk om draait in dit onderzoek: decentralisatie. Er wordt verduidelijkt wat dat precies inhoudt, en onderzocht wat er is te leren van eerdere decentralisatieprocessen.

2.1 De verhouding tussen mens en natuur

2.1.1 Inleiding

In deze eerste theoretische paragraaf wordt meteen duidelijk dat de omgang tussen mens en natuur niet vanuit één discipline kan worden begrepen. Deze relatie gaat dieper gaat dan slechts het *natuurbeleid* van de overheid, het is een eeuwenoud onderwerp in de wetenschap en filosofie. In deze paragraaf wordt de vraag waarom de overheid überhaupt een rol zou moeten vervullen in het natuurbeleid beantwoord, met behulp van sociologische theorie. Vanuit weer een ander, namelijk economisch perspectief wordt duidelijk dat de natuur de samenleving allerlei *diensten* verleent. Dit worden ecosysteemdiensten genoemd. Het lukt de overheid nog niet goed deze ecosysteemdiensten ook mee te nemen in de economische en politieke besluitvorming. Na een beschouwing op abstract niveau gaan de laatste alinea's juist in op de relatie van 'de Nederlander' met de natuur in zijn of haar dagelijks leven, een belangrijk thema in dit onderzoek. Want sluit het natuurbeleid wel voldoende aan op deze natuurbeleving van de Nederlandse burger?

2.1.2 Ecocentrisme versus antropocentrisme

Een fundamenteel onderscheid is te maken tussen de antropocentrische visie en de ecocentrische visie op de natuur. In een antropocentrische visie staat de mens centraal, en ook aan natuurbehoud en –ontwikkeling wordt gewerkt vanuit het idee dat het goed is voor het menselijk leven op aarde. Een ecocentrische visie daarentegen omarmt alle levensvormen op aarde en ziet de mens als een onderdeel daarvan. Diep ingaan op dit grote filosofische debat draagt niet bij aan de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, maar het is wel relevant te weten dat de dominante visie in het Westen een antropocentrische is (Tellegen & Wolsink, 1994, p. 79).

Dit heeft namelijk bepaalde gevolgen. Zo hebben Nederlanders natuur en landschap lange tijd vooral als vijand gezien, of slechts als leverancier van grondstoffen (PBL, 2012a, p. 32). Waar het kon hebben wij geprobeerd de natuur naar onze hand te zetten, voor bijvoorbeeld onze veiligheid of de voedselproductie. Maar ook nu in het natuurbeleid de ecologische en landschappelijke kwaliteiten beschermd worden, is het dominante uitgangspunt in de Westerse samenleving nog altijd dat we er zelf beter van willen worden. In hoofdstuk 1 werd al gesteld dat dit het uitgangspunt was bij het Biodiversiteitsverdrag van Nagoya uit 2010, maar ook de wereldberoemde rapporten *Limits To Growth* uit 1972 en *Our Common Future* uit 1987 kennen een antropocentrische insteek. De mens, en het voorkomen van rampspoed voor de mens, staat centraal in het beleid (Tellegen & Wolsink, 1994, p. 79).

2.1.3 Het sociaal dilemma; de relatie tussen de natuur en de overheid

Het feit dat de overheid zo'n belangrijke plaats inneemt in de relatie tussen mens en natuur heeft er mee te maken dat de natuur eigenschappen heeft van een *collectief goed* (Tellegen & Wolsink, 1994, p. 89; UNDP, 1999). Dit zijn goederen die als ze worden gebruikt door één iemand, niet gemakkelijk aan een ander ontzegd kunnen worden (*non-exclusive*). En als ze door één iemand kunnen worden gebruikt, beperkt dit niet direct de mogelijkheid van anderen er gebruik van te maken (*non-rival*). Het gebruik (of de belasting) van de natuur en haar diensten, moet dus worden beperkt door een autoriteit. Anders zou binnen de kortste keren de natuur ernstig worden aangetast en uitgeput. Collectieve goederen hebben bovendien vaak grote positieve externe effecten, dus gevolgen die niet in de prijs van het goed zijn inbegrepen.

De autoriteit die noodzakelijk is om de collectieve goederen te beschermen, is de overheid. Dit kan zij op allerlei manieren doen: de overheid hoeft niet per se alle natuur zelf te beheren. Een alternatieve oplossing is bijvoorbeeld het maken van afspraken met particuliere of agrarische terreinbeheerders, om vervolgens hen te subsidiëren en hun eigendomsrechten te beschermen. Er zijn ook enkele voorbeelden van grotendeels subsidieonafhankelijke natuurexploitatie in Nederland, zoals op de Hoge Veluwe en in de Noord-Hollandse duinen. Natuur is dan niet meer een gratis te gebruiken collectief goed, maar eigendom van een individu (of organisatie) die bijvoorbeeld uit entreegelden het beheer financiert (Stichting Hoge Veluwe, 2010; Trouw, 2012b; Harris, 2006).

Maar ook in dergelijke constructies blijft de overheid noodzakelijkerwijs optreden als waakhond, al is het maar via planologische bescherming in het bestemmingsplan. Natuurbeleid heeft namelijk bij uitstek te maken met het klassieke *sociaal dilemma* van Hardin: als iedereen denkt aan het collectieve belang (in casu: het natuurbelang), maar één iemand doet dit niet, dan kan de laatste hier veel voordeel bij hebben. Aan de andere kant: als niemand denkt aan het collectieve belang is uiteindelijk iedereen slechter af. Overheidsbemoeienis is noodzakelijk om de collectieve lange-termijn belangen van het publieke goed 'natuur' te beschermen tegen individuele korte-termijn belangen (Hardin, 1968).

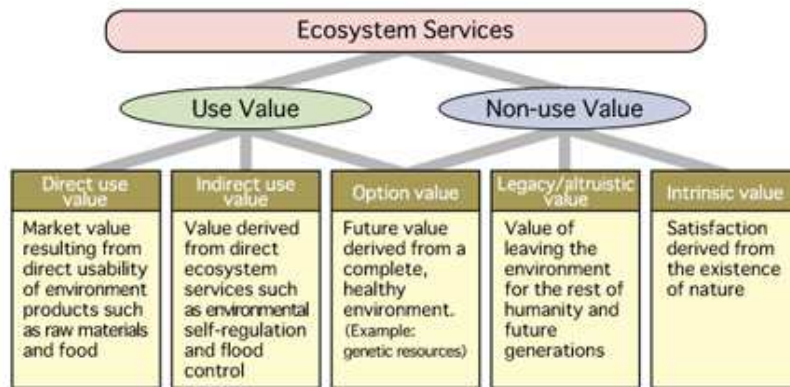
2.1.4 De relatie tussen de natuur en de economie

Een belangrijk element in de relatie tussen mens en natuur is de economie. Vaak worden de natuur en de economie tegenover elkaar gezet, maar die ontwikkeling is aan het kenteren. Natuurbeschermers hangen vaak een meer ecocentrische visie aan, maar nu duidelijk is hoeveel diensten de natuur de mens levert, zetten zij de antropocentrische benadering strategisch in. Door duidelijk te maken hoeveel diensten de natuur ons mensen levert, en te vertellen dat natuurbescherming geld oplevert in plaats van geld kost, proberen zij het draagvlak voor de natuur te vergroten. In paragraaf 1.4 is al even ingegaan op de verschillende diensten die de natuur levert. Opvallend is dat deze diensten steeds vaker worden uitgedrukt in termen van geld, met behulp van verschillende valuatietechnieken (Harris, 2006). Hoewel er kritiek op kwam van natuurbeschermers (is de waarde van natuur wel in geld uit te drukken?), is deze kritiek verstomd nadat uit waarderingstudies bleek dat de baten van natuur bijzonder ruim uitvielen (Heijman & van der Heide, 2011).

De oude tegenstelling tussen natuur en economie vervaagt ook dankzij de introductie van het begrip duurzame ontwikkeling, en daarmee de 3 P's (People, Planet en Profit). Duurzaamheid betekent dat sociale, ecologische

en economische aspecten in balans zijn, of beter nog, elkaar versterken. Dit met het oog op de behoeften van toekomstige generaties (WCED, 1987).

2.1.5 Ecosysteemdiensten



Figuur 1: ecosysteemdiensten (RSBS, 2012)

category gebruikswaarde te denken aan voedselproductie, houtproductie, maar ook aan waterzuivering, natuurlijke plaagregulatie en medicijnontwikkeling. En wat te denken van het vastleggen van CO₂: de vernietiging van natuurgebieden is één van de belangrijkste oorzaken van klimaatverandering. Verder blijkt natuur bijvoorbeeld goed te zijn voor onze gezondheid, en de recreatiesector verdient haar geld aan de esthetische waarde van natuur (PBL, 2010).

De ambtenaren die in het kader van de Brede Heroverwegingen onder Balkenende het natuurbeleid onder de loep hebben genomen concluderen: *“de (belevings)waarde van natuur wordt onvoldoende in economische en maatschappelijke waarde vertaald.”* (Ministerie van Financiën, 2010, p. 8). Econome Baarsma concludeert dat er sprake is van marktfalen als het gaat om behoud van deze ecosysteemdiensten en noemt overheidsingrijpen daarom ook vanuit economisch perspectief legitiem (Baarsma, 2011).

Ook Ten Berge et al. (2011) vinden dat de grote economische waarde van de natuur onvoldoende mee wordt genomen in politieke besluitvorming. Er moet worden gezocht naar een betere benutting van financiële instrumenten zodat de kosten en baten van de ecosysteemdiensten beter worden verdeeld, maar daarvoor is goede publieke samenwerking nodig op regionaal niveau. *“De door het kabinet voorgestelde decentralisatie biedt daarvoor kansen, zonder dat er adequate middelen tegenover staan. Het behalen van maatschappelijke welvaart vereist daarom additionele inzet van private middelen”* (ten Berge et al., 2011, p. 71). In een andere paragraaf (2.3.5) wordt ingegaan op de theorie over innovatieve financieringsmethoden en samenwerking met private actoren, omdat dat vooral betrekking heeft op de relatie tussen publieke en private partijen in het natuurbeheer in plaats van op de relatie tussen mens en natuur.

2.1.6 Alledaagse relatie tussen de Nederlander en de natuur

Over de relatie tussen mens en natuur is tot nu toe op macroniveau geschreven. Minstens net zo interessant is de dagelijkse relatie tussen de Nederlander en natuur. Het blijkt dat het erg verschilt per Nederlander hoe men tegen natuur aankijkt: de ene Nederlander vindt dat de mens boven de natuur staat, de andere vindt dat we onderdeel zijn van de natuur en de volgende geeft een diepere spirituele of religieuze betekenis aan de natuur. Opvallend is wel dat er onder burgers over het algemeen sprake is van een bredere natuurdefinitie dan onder deskundigen of beleidsprofessionals: burgers kunnen bijvoorbeeld ook kamerplanten zien als natuur, of het landschap direct om de stad; deskundigen denken bij natuur al snel aan een stuk Ecologische Hoofstructuur (Veeneklaas et al., 2011).

Opvallend is het verschil tussen waar mensen aan denken bij het woord 'natuur', en wat ze waarderen van de natuur. Uit een opinieonderzoek uit Drenthe blijkt dat mensen *denken* aan bos, groen en heide, als het woord natuur wordt genoemd. De natuur wordt vooral *gewaardeerd* om de rust, afwisseling en recreatiemogelijkheden; typische *use values*. Als de Drentse burgers zelf prioriteiten zouden mogen stellen in het natuurbeleid, zou het bewaken van rust en ruimte bovenaan de lijst staan en bijvoorbeeld ecoducten en bescherming van bijzondere bloemen juist onderaan (Provincie Drenthe, 2011a). Nu is één opinieonderzoek onvoldoende om dit als waarheid aan te nemen, maar het geeft wel een indicatie dat er een spanning kan liggen tussen belevingswaarde en iets als stimuleren van de biodiversiteit.

Uit onderzoek blijkt verder dat ongeveer driekwart van de mensen aangeeft gehecht te zijn aan het landschap rond de woonplaats. De motivatie om betrokken te zijn bij het landschap, blijkt samen te hangen met een meer algemene leefstijl van burgers. Burgers die qua leefstijl meer gericht zijn op anderen, blijken hun leefomgeving belangrijker en aantrekkelijker te vinden. Bewoners die actief zouden willen bijdragen aan natuur- of landschapsbeheer noemen vooral *individuele* motieven (fysiek bezig zijn, woongenot, gezelligheid). Maar er worden ook wel *collectieve* motieven genoemd (ecologische verbetering van het landschap, behoud streekeigen karakter). Als het gaat om invloed op de besluitvorming geeft ongeveer 39% van de mensen aan op zijn minst mee te willen denken over plannen die betrekking hebben op natuur in de eigen leefomgeving. Zo'n 40% wil er over worden geïnformeerd en 20% vindt betrokkenheid niet nodig (Veeneklaas et al., 2011, p. 14-39).

2.1.7 Deelconclusie

De theorie uit dit hoofdstuk zorgt voor een bredere achtergrond bij dit onderzoek door in te gaan op de relatie tussen mens en natuur. Daarbij is specifiek aandacht besteedt aan de relatie van de natuur met de overheid en met de economie. Deze paragraaf kan worden afgesloten met een aantal deelconclusies en veronderstellingen.

- Vanwege het sociaal dilemma is een rol voor de overheid onmisbaar in de relatie tussen mens en natuur. Dit betekent echter niet dat de overheid alle natuur zelf moet beheren; bescherming van eigendomsrechten kan in principe voldoende zijn om te voorkomen dat collectieve goederen worden beschadigd door alle individuele korte termijn belangen.
- De natuur blijkt veel (maatschappelijke, economische) baten op te leveren, via de zogeheten ecosysteemdiensten. Deze diensten zouden meer moeten worden meegenomen in de economische en politieke besluitvorming dan op dit moment het geval is. Daar is goede samenwerking voor nodig op regionaal niveau.
- De decentralisatie van het natuurbeleid biedt kansen om de ecosysteemdiensten beter mee te nemen in de besluitvorming, maar dan moeten wel extra private middelen worden aangetrokken.
- Er bestaat een spanning tussen inzetten op natuurbeleving en inzetten op biodiversiteit. De gemiddelde burger vat natuur breder op dan de meeste deskundigen dit doen; en burgers waarderen (bezig zijn in) de natuur met name vanwege de gebruikerswaarde, zoals rust, recreatiemogelijkheden, fysiek bezig kunnen zijn, et cetera.
- Het overgrote deel van de mensen is gehecht aan het landschap in hun eigen leefomgeving en wil goed op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. Bijna 40% wil zelfs mee willen denken over plannen die betrekking hebben op natuur in de eigen leefomgeving.

2.2 De ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid

2.2.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is stilgestaan bij de relatie tussen mens en natuur. Ook is aangegeven dat de overheid een belangrijke plek inneemt in deze relatie. In deze paragraaf wordt een historisch overzicht gegeven van de invulling die de overheid in Nederland aan haar rol heeft gegeven. In vogelvlucht wordt de geschiedenis van het natuurbeleid behandeld. Naarmate de geschiedenis recenter wordt, wordt er dieper op de ontwikkelingen

ingegaan. Er zijn namelijk de afgelopen decennia een aantal trends ingezet die tot op de dag van vandaag van belang zijn. Dit zijn trends waar dus ook de provincies straks mee te maken krijgen.

Er wordt aandacht besteed aan het succes van de Ecologische Hoofdstructuur; sinds de jaren '90 de basis van het Nederlandse natuurbeleid. Maar er wordt ook ingegaan op de keerzijde daarvan (sterke juridisering). Verder wordt uitgelegd dat er in feite al een flinke aanloop heeft plaatsgevonden naar een volledige decentralisatie, met het Investeringsbudget Landelijk Gebied en het Subsidiestelsel Natuur en Landschap.

Vervolgens wordt er ingegaan op de belangrijkste afspraken die zijn gemaakt in het Natuurakkoord. Dit akkoord vormt de basis voor de decentralisatie, waarmee weer een nieuwe fase begint aanbreekt in het Nederlandse natuurbeleid. Nederland heeft zich echter wel gecommitteerd aan internationale verdragen en Europese regelgeving waar ook na de decentralisatie aan zal moeten worden voldaan. De paragraaf sluit af met een beknopte beschrijving van deze internationale verplichtingen, die een belangrijke plek innemen in de afspraken uit het Natuurakkoord.

Voordat echter inhoudelijk op de ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid wordt ingegaan, wordt eerst het *Punctuated Equilibrium Model* geïntroduceerd. Dit is een bestuurskundig model waarmee de ontwikkelingen in het Nederlandse natuurbeleid beter kunnen worden begrepen.

2.2.2 Het Punctuated Equilibrium Model

Bestuurskundige modellen kunnen helpen om besluitvormingsprocessen in het natuurbeleid te typeren en te begrijpen. De modellen kunnen fungeren als een soort 'lens' die de onderzoeker op kan zetten, waarmee verschillende dingen opvallen. In het historisch overzicht van het natuurbeleid in Nederland dat op de volgende pagina's wordt gepresenteerd, blijkt dat het natuurbeleid zich stap voor stap ontwikkelt volgens een incrementeel patroon, onderbroken door enkele radicale veranderingen (oa. begin jaren '70, en rond 1990). Het *Punctuated Equilibrium Model* probeert precies dit patroon te verklaren en kan behulpzaam zijn bij het analyseren van de huidige turbulentie in het natuurbeleid (True et al., 2007).

In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen het beleidssubstelsel en het macropolitieke systeem. In het beleidssubstelsel zijn *communities* van specialisten op een bepaald terrein bezig met de besluitvorming. In dit geval zijn het mensen die zich dagelijks bezig houden met het natuurbeleid, bijvoorbeeld bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), een afdeling Natuur in de provincie, of een organisatie als Staatsbosbeheer. De mensen uit de *community* delen over het algemeen één *policy image*, een mix van empirische informatie en emotionele aspecten die bepaalt hoe tegen een issue wordt aangekeken. Deze beelden ontwikkelen zich langzaam volgens een incrementeel patroon. Er wordt voortgebouwd op voorgaande ervaringen, radicale veranderingen zijn niet te verwachten. Er is bovendien sprake van negatieve feedbackprocessen: bepaalde mechanismen werken veranderingen tegen. Het subsysteem staat soms weinig open voor kritische geluiden van buiten. De verschillende subsystemen kunnen gezamenlijk veel onderwerpen tegelijk aan (*parallel processing*).

Hiertegenover staat het macropolitieke systeem. Wanneer het debat over een onderwerp van een subsysteem naar het macropolitieke systeem verschuift kan er ineens veel veranderen. Wel is de capaciteit van het macropolitieke systeem beperkt, issues komen achter elkaar op de agenda (*serial processing*). Er is bovendien kans op positieve feedbackprocessen: relatief kleine gebeurtenissen kunnen grote gevolgen hebben. Wanneer een onderwerp naar de macropolitieke omgeving verschuift, verschijnen er nieuwe actoren in het besluitvormingsproces die eerst niet met het onderwerp bezig waren. Denk bijvoorbeeld aan de minister-president, allerlei politieke partijen, massamedia, het IPO, et cetera. Dan raken verschillende *policy images* met elkaar in competitie.

Dit betekent dat de belangrijkste voorwaarde voor een grote beleidsverandering is dat er een verschuiving plaatsvindt: van het politieke subsysteem naar de macropolitiek. Hoe gebeurt dit dan? Dat is te vergelijken met

een aardbeving. Als de uitkomsten van het beleid ontwikkeld door het politieke subsysteem niet meer in lijn zijn met wat de omgeving ervan verwacht, als deze systemen uit elkaar groeien, dan bouwt de druk op. Vanwege de beperkte capaciteit in het macropolitieke systeem (*serial processing*) duurt het een tijd voor dat gevolgen heeft. Maar op gegeven moment is de druk groot genoeg en kan er in korte tijd veel veranderen. Hoe minder flexibel het subsysteem is, hoe makkelijker de druk kan oplopen tot uiteindelijk met een schok een nieuw evenwicht (equilibrium) ontstaat (True et al., 2007). Zouden we nu een nieuwe schok in het Nederlandse natuurbeleid meemaken?

2.2.3 Kort historisch overzicht natuurbeleid tot 1990

De overheid bemoeit zich sinds het begin van de 20^e eeuw met de natuur. De eerste echte natuurwetgeving werd gevormd door de Boswet uit 1922, de Natuurschoonwet uit 1928 en de Vogelwet uit 1936. Vanaf 1928 gaat ook Staatsbosbeheer zich bemoeien met natuurbescherming: Staatsbosbeheer bestaat dan al een kleine 30 jaar maar hield zich tot dan toe niet bezig met natuurbescherming. In het interbellum worden ook de provinciale Landschappen opgericht. Vanaf nu zijn zij, samen met Staatsbosbeheer en het particuliere Natuurmonumenten, de belangrijkste natuurbeheerders (PBL, 2008; de Visser, 2009).

Na de oorlog gaat de Rijksoverheid zich ook meer met het natuurbeleid bemoeien. Zo subsidieert zij met steeds hogere bedragen de aankoop van natuurgebieden door de natuurbeschermingsorganisaties en wordt de Natuurbeschermingsraad (een adviserend orgaan) opgericht. Het aantal particuliere natuurorganisaties neemt gestaag toe. Het is pas sinds de jaren '70 dat de Rijksoverheid zich echt intensief gaat bezighouden met de natuur in Nederland. De aandacht voor natuur en biodiversiteit is dan enorm toegenomen. In 1969 vindt er in New Delhi een bijeenkomst plaats over Nationale Parken, 1970 is het Europese Natuurbeschermingsjaar en het rapport van de Club van Rome uit 1972 leidt tot een omslag in het denken over de relatie tussen de mens en zijn omgeving (PBL, 2008; de Visser, 2009).

Er ontstonden nieuwe milieu- en natuurorganisaties met grote aanhang. In de jaren '80 zorgde een verbintenis tussen nieuwe wetenschap en beleid voor eigen jargon zoals de ver-thema's (verdroging, vermessing, verzuring), habitattypen, natuurdoeltypen en de Ecologische Hoofdstructuur. Ook gaat het steeds vaker over natuurontwikkeling in plaats van alleen over natuurbehoud. Ook komt er wat eerste aandacht voor integratie van het natuurbeleid met andere sectoren. Zo wilde de overheid bevorderen dat het beheer van een deel van de agrarische gronden mede was gericht op het behoud en de ontwikkeling van natuurwaarden, zoals de aanwezigheid van weidevogels (PBL, 2012b). Er verschijnen een aantal nota's van de overheid over de Nationale Landschappen en Parken en de eerste Europese regelgeving is een feit (de Vogelrichtlijn).

Dit zijn trends in het natuurbeleid tot op de dag van vandaag: steeds meer aandacht voor integraal omgevings- en landschapsbeleid, groeiende aandacht voor natuurontwikkeling ten opzichte van -behoud en een toenemende Europeanisering (Driessen & Leroy, 2007; de Visser, 2009).

2.2.4 Het succes van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS)

Een belangrijk moment in het natuurbeleid is 1990, het jaar waarin het eerste Natuurbeleidsplan werd vastgesteld. De discussies van het heden over de 'herijkte EHS' zijn terug te leiden naar dit jaar, want het inrichten van de Ecologische Hoofdstructuur (een samenhangend netwerk van natuurgebieden) vormt de kern van dit plan (PBL, 2012b). De EHS wordt gezien als een sterk concept omdat deze is gebaseerd op de bekende 'eilandtheorie'. Volgens deze theorie hangt de soortenrijkdom in de natuur af van drie verschillende elementen: de grootte van het natuurgebied, de milieukwaliteit aldaar en de mate van verbondenheid met andere natuurgebieden (van Dorp, 2003).

Natuur in Nederland is *versnipperd*, en met de EHS wordt een serieuze poging gedaan daar iets aan te doen. Er was in 1990 op het land ongeveer 550.000 hectare (ha) bestaande natuur, waarvan 450.000 ha behoorde tot de EHS. De doelstelling was om de oppervlakte van de EHS met 275.000 ha zogenaamde 'nieuwe EHS' te vergroten (RIVM, 2008). Het Natuurbeleidsplan van 1990 is te karakteriseren als de omslag van een defensief

naar een offensief natuurbeleid. Het wordt een succes: het oppervlak aan natuur neemt sinds lange tijd weer toe in Nederland en het concept van ecologische netwerken wordt internationaal overgenomen. Het doel werd destijds gesteld om in 2018 de EHS af te ronden (van Dorp, 2003; de Visser, 2009).

2.2.5 De schaduw van succes

Na 1990 is er, behalve de eerder genoemde trends, sprake van *juridisering* van het natuurbeleid, vooral vanwege procedures die voortvloeien uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijnen (PBL, 2012a). Ook wordt de Natuurbeschermingswet 1998 ingesteld. Gebieden gingen onder steeds meer verschillende beschermingsregimes vallen die elkaar ook overlappen. Zo is er het groene spoor (natuurwetgeving) met normen die voortvloeiden uit de EHS, Natura-2000, Nationale Parken & Landschappen en beschermde Natuurmonumenten, nog los van specifieke soortenbescherming en ingewikkelde milieuwetgeving. En er is het rode spoor, de planologische basisbescherming: een gebied met de bestemming natuur mag niet ergens anders voor worden gebruikt.

Bovendien wordt de omslag gemaakt naar effectgericht beleid, waarbij de overheid geld uitgeeft voor natuurproductie in plaats van direct aan natuurbeheerorganisaties zelf. Dit creëerde de noodzaak om natuurkwaliteit te meten aan de hand van kwantitatieve criteria, de natuurdoeltypen. Een natuurdoeltype is een in het natuurbeleid nagestreefd type ecosysteem dat een bepaalde biodiversiteit en een bepaalde mate van natuurlijkheid als kwaliteitskenmerken heeft. Om een indruk te geven: er zijn 27 verschillende natuurdoeltypen in Nederland, met 980 kenmerkende soorten. Zo is bijvoorbeeld de boomklever een kenmerkende vogelsoort van het natuurdoeltype *heuvelland-bos* (Tweede Kamer, 2007 p. 34-36; Compendium voor de Leefomgeving, 2012; de Visser, 2009).

Inmiddels wordt de keerzijde gezien van de toegenomen juridisering en complexiteit van het beleid. Door alle ingewikkelde constructies zijn er maar weinig mensen meer die het natuurbeleid begrijpen. Mensen ervaren vooral de lasten van natuurbeleid, in plaats van de lusten. Bij de nog steeds behoorlijk sectorale aanpak van het natuurbeleid is aandacht voor (duurzaam) gebruik, recreatie en natuurbeleving onderbelicht gebleven, zo vindt ook het PBL (PBL, 2012a). In paragraaf 2.1 werd al duidelijk dat dit ook economisch gezien schadelijk is, omdat de ecosystemendiensten zo niet goed worden benut. De juridisering leidde ook tot de ontwikkeling van een jargon: als het over natuurbeleid gaat, gaat het al snel over natuurdoeltypen, habitatrichtlijnen of de EHS. Daar herkennen de meeste mensen zich niet in (Veeneklaas et al., 2011). Dit illustreert ook de cartoon op de volgende bladzijde.

2.2.6 De aanloop naar de decentralisatie

De mogelijke spanning tussen biodiversiteit en beleving die in 2.1 al werd geïdentificeerd, zien we hier dus volop terug. Beleving heeft het onderspit gedolven in de jaren '90. De overheid ziet deze keerzijde het laatste decennium, en probeert het natuurbeleid dichterbij de mensen te brengen. Het natuurbeleid wordt meer regionaal vormgegeven en verder verbreed: het wordt meer gericht op het landelijk gebied in het algemeen (Ministerie van LNV, 2000). Een stap in die richting is gezet met het Programma Beheer. Particulier en agrarisch beheer is al langer gebruik in het natuurbeleid, maar met dit subsidieprogramma werd geprobeerd het particulier beheer aantrekkelijker en ook resultaatgerichter te maken (Ministerie van LNV, 1997).

Een wijziging die lopende het Programma Beheer werd doorgevoerd (in 2007) is het verschuiven van de verantwoordelijkheid voor alle subsidieverleningen aan *particuliere* beheerders van het Rijk naar de provincies. Voor subsidieverlening aan *agrarische* natuurbeheerders waren de provincies al sinds 2000 verantwoordelijk. De provincies hebben het Programma Beheer herzien, in 2010 is het gefaseerd overgegaan in het Subsiestelsel Natuur en Landschap (SNL). Met de introductie van dit stelsel is men weer afgestapt van het afrekenen op resultaat (zoals het aantal getelde plantensoorten); de vergoeding wordt nu gebaseerd op het gevoerde beheer. Dat is een fundamentele wijziging. Tot dit jaar kregen beheerders in het SNL 84% vergoed van de normkosten voor het type natuur dat zij beheren (Natuurbeheer.nu, 2012).

VRIJ NEDERLAND

17 juli 2010



Figuur 2: een spotprent uit Vrij Nederland, waarin het jargon van natuurdeskundigen op de hak wordt genomen en de afstand tussen het natuurbeleid en de burger wordt geschetst. Bron: <http://www.woudreus.nl/new/wp-content/uploads/Vrij-Ned.jpg>

Behalve in de subsidieverlening is de rol van de provincies ook in het inhoudelijk beleid groter geworden. Een grote, belangrijke stap was de introductie van het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied), waarmee het natuurbeleid werd *gedelegeerd* van het Rijk naar de provincies per 1 januari 2007. Dit ILG-programma zou lopen tot en met 2014. De provincies kregen grote verantwoordelijkheden en (financiële) middelen op het gebied van ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid. De vrijheid van de provincies werd wel beperkt: de ILG-overeenkomsten zijn te karakteriseren als een gedetailleerd contract (Slangen et al., 2008). Ook was het ILG een volgende stap naar integraal omgevingsbeleid: verschillende geldstromen van verschillende ministeries werden gebundeld in het ILG. Met de huidige decentralisatie van het natuurbeleid wordt het ILG versneld afgewikkeld en krijgen de provincies volledige autonome bevoegdheden.

De keerzijde van het succes van de EHS is hiermee overigens nog niet verdwenen. Er zijn dus verschillende stappen gezet om het natuurbeleid dichterbij de mensen te *organiseren*, maar in de *uitwerking* blijkt alsnog vaak het ecologisch deskundige perspectief dominant te zijn. De uitdaging om de afstand tussen burgers en het natuurbeleid te verkleinen blijft dus ook voor de provincies nog staan (Veeneklaas et al., 2011).

2.2.7 Het Natuurakkoord

In de voorgaande paragrafen is een kort historisch overzicht gegeven van de ontwikkeling van het natuurbeleid tot nu toe; en er is een model beschreven waarmee het patroon in de ontwikkeling mogelijk te begrijpen is. Vanaf hier richt de blik zich op de toekomst: wat staat er precies te gebeuren de komende jaren met de decentralisatie van het natuurbeleid? Welke afspraken zijn er gemaakt? Om aan te geven hoe de taken en verhoudingen gaan schuiven met de decentralisatie, wordt hier ingegaan op de inhoud van het Natuurakkoord en de bijbehorende uitvoeringsafspraken (IPO, 2011a; IPO, 2012). In het akkoord is vastgelegd dat de provincies onder andere de volgende taken en bevoegdheden overnemen van het Rijk:

- De zorg voor de biologische diversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna, met name genoemd in de Vogel- en Habitatrichtlijnen
- Verwerving, inrichting en beheer van de EHS, die in kleinere, herijkte vorm afgerond moet zijn in 2021 (drie jaar later dan oorspronkelijk was gepland)
- Het vaststellen van de beheerplannen voor de Natura 2000-gebieden en de verplichting ervoor te zorgen dat voor Natura 2000-gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen worden getroffen
- De beoordeling van de toelaatbaarheid van activiteiten die schadelijk zijn voor de instandhouding van dier- of plantensoorten (verlenen van ontheffingen e.d.)
- Delen van het jachtregime en verlenen van ontheffingen op het verbod tot bijvoederen.
- Het verlenen van tegemoetkoming in geleden schade, veroorzaakt door beschermde diersoorten (Faunafonds)
- Agrarisch natuurbeheer binnen de EHS blijft een provinciale verantwoordelijkheid, agrarisch natuurbeheer buiten de EHS wordt een Rijksverantwoordelijkheid

Het Rijk blijft verantwoordelijk voor en aanspreekbaar door de EU op het voldoen aan internationale verplichtingen, maar er worden geen aparte verticale toezichtrelaties ingesteld. Alleen indien er sprake is van nalatigheid van de provincies kan het Rijk eventuele consequenties van het niet voldoen aan internationale verplichtingen (lees: boetes van de EU) doorvertalen naar de provincies. In de Memorie van Toelichting staat nog eens aangegeven dat provincies alleen verantwoordelijk zijn voor de Europese verplichtingen voor zover het Rijk daarvoor in het akkoord middelen beschikbaar heeft gesteld. In het Natuurakkoord is een scherpe prioriteitsstelling afgesproken gericht op het voldoen aan deze internationale verplichtingen: alle middelen die het Rijk beschikbaar stelt moeten daar aan uit worden gegeven. Welke internationale verplichtingen er precies gelden, wordt in de volgende paragraaf behandeld.

Onder regie van de provincies wordt het beheer versoepeld en worden administratieve lasten verlaagd. De plannen gaan in totaal gepaard met een vermindering van de Rijksbijdrage aan het natuurbeleid van meer dan 70%. De bijdrage voor beheer wordt gehalveerd en financiële bijdragen voor nieuwe grondaankopen verdwijnen nagenoeg helemaal, aldus hoogleraar natuurbeheer Frank Berendse (De Pers, 2011). Het bedrag dat het Rijk nog uitgeeft aan beheer wordt 105 miljoen euro, die in het Provinciefonds wordt gestort. Nieuwe verwerving van gronden wordt gedekt met het verkopen van andere gronden (*grond-voor-grondprincipe*). Provincies gaan onderling afspraken maken over de verdeling van de opbrengsten. Er is verder afgesproken dat het Rijk een fors aantal taken afstoot. Het is een autonome keuze van de provincies of zij nog inzet plegen op deze terreinen. Rijkstaken die vervallen zijn onder meer:

- Nationale Parken en Landschappen
- Overige natuur
- Landschap generiek
- Landelijke routenetwerken
- Toegankelijkheid/wandelen over boerenland
- Milieukwaliteit EHS
- Recreatie om de Stad (RodS)

Ten slotte staan er in het akkoord allerlei financiële afspraken. Denk bijvoorbeeld aan afspraken over: de afwikkeling van het ILG, FES-gelden (Fonds Economische Structuurversterking), de financiering van uitvoeringsdiensten Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen, welke ruilgronden van het Rijk precies ingezet kunnen worden voor het grond-voor-grondprincipe, et cetera.

De totstandkoming van dit akkoord tussen het IPO en het Rijk ging gepaard met veel tumult. In de Tweede Kamer werd fel oppositie gevoerd en enkele provincies hebben het akkoord verworpen. Het akkoord kwam er na tussenkomst van de minister-president, die ook besloot dat er een Memorie van Toelichting zou komen. Uiteindelijk bleven nog steeds drie provincies tegen, die overigens wel mee gaan werken aan de uitvoering van het akkoord omdat anders het beheer stil komt te liggen met bijbehorende gevolgen (Trouw, 2012a; IPO, 2011a). Meer inzicht in dit turbulente proces is van belang, omdat ook het verloop van het proces invloed kan hebben op het succes van een decentralisatieproject (zie par. 2.5).

2.2.8 Internationale verplichtingen

Een van de afspraken uit het Natuurakkoord is dus dat de middelen die de provincies van het Rijk krijgen, uitgegeven moeten worden aan internationale afspraken waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. Deze verplichtingen hebben dus een bepalende invloed op het natuurbeleid, daarom wordt er hier een kort overzicht van gegeven. De belangrijkste afspraken zijn gemaakt in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Biodiversiteitsstrategie, alle drie van de EU. Daarnaast zijn de Convention on Biological Diversity van de VN, en het onlangs ondertekende Verdrag van Nagoya van belang.

Het PBL heeft helder uiteengezet wat de Vogel- en Habitatrichtlijnen inhouden voor Nederland.

De Vogel- en Habitatrichtlijnen

“De Vogel- en Habitatrichtlijnen verplichten de Lidstaten onder meer tot het instellen van het Natura 2000-netwerk van beschermde gebieden. De Habitatrichtlijn verplicht tot maatregelen om de verslechtering van de beschermde natuur in deze gebieden te stoppen en heeft tot doel het in een gunstige staat van instandhouding brengen en houden van de soorten en habitattypen die Europees worden beschermd. De zogenoemde staat van instandhouding wordt beoordeeld op basis van een aantal aspecten. Voor soorten wordt gekeken naar: verspreiding, populatieomvang, leefgebied en toekomstperspectief. Voor habitattypen (of ecosystemen) naar: verspreiding, oppervlakte, kwaliteit en toekomstperspectief. De richtlijnen geven aan welke planten- en diersoorten en habitattypen Nederland moet beschermen en wat de criteria zijn voor het bepalen van de staat van instandhouding” (PBL, 2011).

Het doel van de Convention on Biological Diversity, ook ondertekend door Nederland, is om de wereldwijde achteruitgang van de biodiversiteit te remmen. De Europese Biodiversiteitsstrategie sluit aan op dit internationale verdrag. Voor 2020 is afgesproken dat er zes belangrijke prioriteiten gelden, onder andere dat ten minste 15% van de beschadigde gebieden hersteld moet zijn en dat EU-wetgeving over vogels en habitats goed wordt gehandhaafd. De staat van instandhouding van alle habitats en de helft van de soorten moet in 2020 op orde zijn. De EU kan lidstaten die niet voldoen aan de richtlijnen financieel verantwoordelijk stellen; zo heeft Frankrijk al een boete van 57 miljoen euro moeten incasseren (Europese Commissie, 2011; Europa Decentraal, 2012a; PBL, 2011).

In het Verdrag van Nagoya uit 2010 is overeengekomen door 116 landen, inclusief Nederland, dat zij het verlies aan biodiversiteit over tien jaar willen halveren (CBD, 2010).

Tenslotte is er de Kaderrichtlijn Water. Het doel van deze richtlijn is ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de Europese wateren niet meer achteruitgaat. De KRW verplicht lidstaten stroomgebiedbeheerplannen te maken, waarin lidstaten kwaliteitseisen formuleren met het oog op een goede chemische en ecologische situatie van het water. Doelbereiking stond gepland voor 2015; Nederland heeft echter gebruik gemaakt van de mogelijkheid het halen van de doelen met twee maal zes jaar uit te stellen tot 2027. De richtlijn legt de prioriteit bij de afstemming van waterkwaliteit met de Natura 2000-gebieden. In 2021 kunnen lidstaten eventueel besluiten de doelstellingen te verlagen door de stroomgebiedbeheerplannen aan te passen, daar wordt echter maar zelden gebruik van gemaakt. De Europese Commissie kan sancties opleggen als landen zich niet aan hun eigen doelstellingen houden (PBL, 2011; Europa Decentraal 2012b).

2.2.9 Deelconclusie

Deze paragraaf heeft inzicht gegeven in de ontwikkeling van het Nederlandse natuurbeleid door de jaren heen, wat de concrete taken worden waar de provincies straks verantwoordelijk voor zijn en aan welke internationale verplichtingen Nederland moet voldoen op het gebied van natuur. Het *Punctuated Equilibrium Model* biedt meerwaarde bij het begrijpen van deze ontwikkelingen.

Belangrijk voor het empirische onderzoek is vooral de thematiek rond de verschillende trends in het natuurbeleid, de concrete vormgeving van de decentralisatie en de voorwaarden waaronder dat moet gaan gebeuren. Dit leidt tot concrete veronderstellingen waar in het empirische deel van dit onderzoek op terug wordt gekomen:

- De laatste decennia probeert de overheid het natuurbeleid te verbreden en te ontkokeren. Hier kunnen mogelijk verdere stappen in worden gezet nu de provincie nog meer de positie krijgt als dé gebiedsregisseur (zie par. 2.3.2, over *multi-sector* complexiteit).
- De uitdaging om de complexiteit van het natuurbeleid te verminderen blijft staan voor de provincies.
- Het grillige verloop van het onderhandelingsproces heeft vermoedelijk enkele nadelen.
- Het afstoten van diverse taken door het Rijk (RodS, Nationale Parken, Lange Afstands Wandel – en Fietspaden (LAW/LF-paden) is nadelig voor de recreatie in Nederland.
- De afspraken over de herijkte EHS en de verminderde Rijksbijdrage voor beheer zijn nadelig voor de biodiversiteit in Nederland.
- Het *grond-voor-grondprincipe* beperkt de bewegingsvrijheid van de provincies, en zorgt daarmee voor vertraging in het realiseren van natuur.

De financiële positie van provincies zal van invloed zijn op de mate waarin zij, desgewenst, bezuinigingen van het Rijk op kunnen vangen. Verder zullen logischerwijs vooral provincies met veel natuur last hebben van de Rijksbezuinigingen. Dit kan betekenen dat voor de ene provincie de bedreigingen als gevolg van de gemaakte afspraken groter zijn dan voor de andere.

2.3 De omgeving van het natuurbeleid

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt onderzocht in wat voor een beleidsomgeving de provincies zich moeten bewegen. Het is van belang om aan te geven dat de overheid ten opzichte van deze omgeving van het natuurbeleid, de rol van een netwerkpartij aanneemt (*governance*). En dus niet het ene centrale bestuurscentrum is dat macht uitoefent, zoals in het geval van *government* (Bovens et al., 2007, p. 46-47). Dit wordt ondersteund door Kuindersma et al. (2002) die spreken van een beweging in het natuurbeleid van “piramide naar archipel”. Hajer et al. (2004) schrijven: “Op het gebied van landbouw-, natuur-, en milieubeleid en ruimtelijke ordening wordt volop geëxperimenteerd met netwerkachtige vormen van *governance*.”

In een dergelijke open *governance* situatie is het van belang om goed in te spelen op de beleidsomgeving vanwege de grote onderlinge afhankelijkheden. Aan de hand van de begrippen *multi-sector*, *multi-level* en *multi-actor* complexiteit kan de veelzijdige omgeving van het natuurbeleid in beeld worden gebracht (Driessen & Leroy, 2007, p. 76; Kuindersma et al., 2002; Willems et al., 2007;). Vanwege de bezuinigingen en het eerder gebleken belang van het aantrekken van private gelden in het natuurbeleid (zie par. 2.1), wordt er veel ruimte gegeven aan theorie over innovatieve vormen van publiek-private samenwerking en financiering van natuurbeheer door private partijen (*multi-actor*).

2.3.2 Multi-sector complexiteit: integratie van omgevingsbeleid

Er is in Nederland een beweging naar integraal omgevingsbeleid, of gebiedsgericht beleid. Enkele decennia geleden werden in Nederland de verschillende elementen uit het omgevingsbeleid sectoraal (verkokerd) geregeld. Tegenwoordig wordt natuurbeleid steeds vaker gecombineerd met vooral ruimtelijke ordenings-, water- of milieubeleid, omdat blijkt dat deze eigenlijk niet effectief kunnen zijn zonder elkaar (Driessen & Leroy, 2007, p. 23). Zo komen biodiversiteitsdoelstellingen bijvoorbeeld in gevaar als milieuwetgeving niet op orde is en worden doelstellingen op het gebied van de waterkwaliteit niet gehaald als daar in het natuurbeheer geen rekening mee wordt gehouden. Ook worden er stappen gezet naar het verbinden van landbouw- met natuurbeleid.

Deze integratie is terug te zien in de wetgeving, zoals de introductie van de nieuwe Omgevingswet, die in 2014 in werking moet treden. Die moet 15 bestaande wetten en nog eens onderdelen van 25 andere wetten integreren (Rijksoverheid, 2012b). Sinds 2010 is er al sprake van een omgevingsvergunning: één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, milieu én natuur (InfoMil, 2012). Om de natuurparagraaf in de omgevingsvergunning in te kunnen vullen, is soms een ‘natuurtoets’ nodig, waardoor aandacht voor de natuur in de planvorming wordt verzekerd.

Maar ook in het beleid is steeds vaker sprake van een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Zo was het realiseren van een beter gebiedsgericht beleid ook één van de motieven voor het ILG. In de Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (waarin het ruimtelijk beleid voor Nederland wordt uitgezet) wordt de visie op natuur ingebed in een bredere visie op zaken als ruimte, wonen, bereikbaarheid en het vestigingsklimaat (Slangen et al., 2008; Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2011). Een concreet voorbeeld van een integraal project is het Ruimte voor de Rivier programma, waarbij natuurontwikkeling en recreatie bewust gecombineerd zijn met noodzakelijke maatregelen voor de waterveiligheid (Rijksoverheid, 2005).

Ruimtelijk beleid behoort tot dé kerntaken van de provincies (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008). De decentralisatie van het natuurbeleid zou de provincie nog steviger de rol kunnen geven van gebiedsregisseur, waarmee een volgende stap in de integratie van het omgevingsbeleid kan worden gezet.

2.3.3 Multi-level complexiteit: glocalisering

Multi-level complexiteit verwijst naar de betrokkenheid van meerdere bestuurslagen bij het natuurbeleid. Te beargumenteren zou zijn dat met de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies er juist weer één

bestuurslaag is die duidelijk de touwtjes in handen krijgt. Hoe verhoudt de provincie zich straks tot de andere bestuurslagen? Is er straks nog wel sprake van een *multi-level* omgeving?

Op deze laatste vraag kan een bevestigend antwoord worden gegeven. De beweging in het natuurbeleid past bij de brede trend van *glocalisering*: de rol van supranationale en regionale bestuurslagen wordt groter, de rol van de nationale overheid wordt kleiner (Rodriguez-Pose & Gill, 2003; Swyngedouw, 2004). De provincies hebben langs verschillende lijnen te maken met de andere bestuurslagen.

Zo hebben de provincies in te maken met besluitvorming op Europees niveau. Europese richtlijnen leiden bijvoorbeeld tot een prioriteitsstelling voor de provincies als het gaat om de Natura 2000-gebieden (zie ook par. 2.2.8), waarvoor een streng beschermingsregime geldt. De discussie rond de Hedwigepolder heeft bovendien nog maar eens laten zien dat regels uit Europa directe invloed kunnen hebben op natuurbeleid in Nederland (De Pers, 2012). Ook blijven de provincies in belangrijke mate afhankelijk van financiering uit Den Haag (de storting in het Provinciefonds). De discussie over de hoogte van de Rijksmiddelen laait ongetwijfeld weer op. Onderzoek uit Noorwegen toont bovendien aan dat juist lokale bestuurslagen andere doelen neigen na te streven dan de Europese of nationale overheid, dit kan tot conflicten leiden (Falleth & Hovik, 2009).

Zoals eerder betoogd hangt natuurbeleid in belangrijke mate samen met RO- water-, en milieubeleid, waardoor ook met bestuurslagen als gemeenten en waterschappen intensief zal moeten worden samengewerkt. Een provincie kan immers niet een bestemmingsplan vaststellen, of het waterpeil reguleren. Daar hebben ze dan respectievelijk gemeente en waterschap bij nodig. Liefst bestaat er onder deze overheden ook draagvlak voor de plannen van de provincies. Om dat te bewerkstelligen worden ook zij betrokken bij de vormgeving van het beleid, bijvoorbeeld in gebiedscommissies.

2.3.4 Multi-actor complexiteit: vervagende grenzen

Multi-actor complexiteit verwijst naar het feit dat niet alleen overheidsactoren betrokken zijn bij het natuurbeleid. Al sinds lange tijd spelen particuliere terreinbeheerders een belangrijke rol, zoals boeren of Natuurmonumenten. Maar de variëteit aan betrokken organisaties is wel toegenomen sinds de jaren '70. Zelfs organisaties als waterleidingbedrijven, de ANWB of zorgverzekeraars begeven zich in toenemende mate op het terrein van natuurbeheer en -beleid. Op de volgende pagina zijn de actoren weergegeven volgens een indeling van Van Veen et al. (2004). De actoren werken bovendien veel samen, structureel maar ook op ad hoc of projectbasis. Kortom, er kan met recht worden gesproken van een *multi-actor* context.

De actoren verhouden zich steeds minder hiërarchisch tot elkaar, dus goed netwerkmanagement is van groot belang (Driessen & Leroy, 2007, p. 165-178; Kuindersma et al., 2002). Partijen in zulke netwerken maken ook onderlinge afspraken, waardoor er ook wel wordt gesproken over een vierde element van governance: *multi-rule*. Er ontstaan naast de klassieke regulering (die al complex is) allerlei vormen van contracten; zoals publiek-private samenwerkingsverbanden, agrarisch natuurbeheer en keurmerken (bijv. het FSC) (Willems et al., 2007).

Mogelijke indeling actoren in het natuurbeleid

- *NGO's die zich (met name) op de bescherming of ontwikkeling van specifieke soorten richten, 'soortgerichte NGO's' (Vogelbescherming, Vlinderstichting)*
- *NGO's die zich (met name) op de bescherming of ontwikkeling van gebieden richten, 'gebiedsgerichte NGO's' (Natuurmonumenten, de Waddenvereniging)*
- *Overheden in Nederland, centraal en decentraal (ministeries, Dienst Landelijk Gebied, de provincies, de gemeenten, etc.).*
- *De Europese Unie, waarbij met name de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie voor het Nederlandse natuurbeleid relevant zijn (gebleken);*
- *Organisaties die zich op productie en/of transfer van kennis richten, hierna de 'kennisinstituten' genoemd (universiteit, Alterra) ; en*
- *Actoren van buiten het traditionele groene circuit, die zich niettemin meer en meer met het natuurbeleid inlaten, zoals VNO-NCW, LTO, de bouwsector enz., door sommigen ook als het 'rode' circuit aangeduid (van Veen et al., 2004, p. 29).*

2.3.5 Multi-actor complexiteit: innovatieve financiering

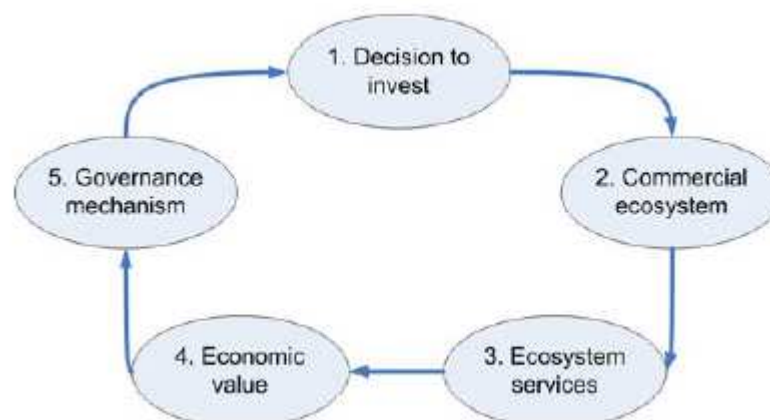
Een interessant punt in de relatie tussen de overheid en de private actoren is de financiering van het natuurbeheer. Met de bezuinigingen van het Rijk op het natuurbeleid, die gepaard gaan met de decentralisatie, is er een nieuwe *sense of urgency* ontstaan. De middelen zullen echt op een zo efficiënt mogelijke manier moeten worden ingezet en er zal meer privaat geld aangetrokken moeten worden.

Er kan natuurlijk getracht worden donoren en sponsors aan te trekken, maar kansrijker is wellicht *Social Venturing Entrepreneurship (SVE)*: daarin worden ondernemerschap en het realiseren van natuurdoelen gecombineerd. Dit kan bijvoorbeeld door het diversifiëren van activiteiten in en rondom de natuur, waardoor ecosysteemdiensten economisch kunnen worden geëxploiteerd (zie par. 2.1.5). Natuur kan behalve geld kosten, ook geld opleveren. Dat gebeurt op dit moment minder goed dan mogelijk is.

SVE is gericht op het realiseren van maatschappelijk nut met voldoende financieel rendement om continuïteit te waarborgen. Het *multi-actor* karakter van de beleidsomgeving wordt in dit concept benut door het combineren van de creativiteit en resultaatgerichtheid van ondernemers, de kennis van natuurorganisaties en een stimulerende en regulerende overheid. Daarvoor zijn wel nieuwe governance-structuren noodzakelijk, en moeten traditionele grenzen tussen de markt, staat en *civil society* worden overschreden (Kievit, 2011; de Blaeij et al., 2011a).

Er moet namelijk iets gebeuren aan de scheve verdeling van lusten en lasten; de maatschappelijke baten van goed natuurbeheer stromen meestal niet direct naar de beheerder of groene ondernemer. De Taskforce Biodiversiteit en Natuurlijke Hulpbronnen, ingesteld door de Rijksoverheid in 2009, bevestigt dit: "*De kernopgave van beleid voor biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen is behoud, herstel, duurzaam gebruik en billijke verdeling van lusten en lasten.*" De Taskforce koppelt dit overigens direct weer aan het multi-sector element: "*Dit beleid is alleen effectief als deze kernopgave integraal deel uitmaakt van alle relevante beleidsterreinen.*" (Taskforce Biodiversiteit, 2011, p. 78; ten Berge et al., 2011).

De Blaeij et al. (2011b) laten schematisch zien hoe dit kan worden vormgegeven (figuur 3). Een ondernemer besluit vrijwillig te investeren in een gebied (stap 1), dat heeft effecten op het ecosysteem (stap 2), dat heeft effecten op de (economische) diensten die de natuur levert (stap 3), die diensten hebben een bepaalde economische waarde (stap 4), en *governance* systemen moeten ervoor zorgen dat de baten terugvloeien naar de investeerder (stap 5). Bij die laatste stap moet worden gedacht aan informatiemanagement, contractuele relaties, het creëren van een monitor of zelfs een nieuw publiek, privaat of publiek-privaat orgaan, of een combinatie van deze systemen. Een voorbeeld in deze richting zijn de Noord-Hollandse duinen: waterleidingbedrijf PWN mag de duinen gebruiken om water te filteren, maar in ruil daarvoor moeten zij met de opbrengsten die ze daarmee behalen de natuur in de duinen beheren (Trouw, 2012b).



Figuur 3: de basiscyclus van een zogenaamd Payment for Ecosystem Services System (PES) (de Blaeij et al., 2011b)

In paragraaf 2.5 zal blijken dat belangrijke argumenten voor decentralisatie liggen in de sfeer van innovatie en flexibele oplossingen. Te verwachten is dat de extra vrijheid die de decentralisatie geeft aan de provincies meer mogelijkheden biedt om de noodzakelijke samenwerkingsverbanden goed vorm te geven. Samen met het gevoel van urgentie kan de decentralisatie dus een *window of opportunity* zijn om te gaan verdienen aan ecosysteemdiensten.

2.3.6 Deelconclusie

Deze paragraaf heeft een overzicht gegeven van de beleidsomgeving. De beleidsomgeving is te karakteriseren met behulp van de begrippen *multi-level*, *multi-sector* en *multi-actor* complexiteit. Het is voor de provincies belangrijk rekening te houden met deze beleidsomgeving om goed natuurbeleid te kunnen voeren. De theorie levert de volgende veronderstellingen op:

- De decentralisatie leidt tot nieuwe mogelijkheden voor integratie van natuurbeleid met ander omgevingsbeleid. Dat is ook wenselijk omdat de verschillende beleidsproblemen met elkaar samenhangen in een complexe beleidsomgeving.
- De multi-level complexiteit laat zien dat bestuurlijke verhoudingen tussen provincies en gemeenten, provincies en Rijk, provincies onderling en Nederland en Europa ertoe doen, die verhoudingen zullen nu veranderen.
- Er is een enorme variëteit aan private, publieke en semipublieke organisaties die zich bezighouden met het natuurbeleid. Te verwachten is dat door de decentralisatie de provincies in staat zijn regionale samenwerking met allerlei maatschappelijke partijen beter vorm te geven dan nu.
- De decentralisatie vormt mede daardoor ook een mogelijke kans voor innovatie in de financiering van het natuurbeheer.

2.4 Natuur als matig gestructureerd doelprobleem; wat betekent dat?

2.4.1 Inleiding

In de vorige paragraaf is stilgestaan bij de beleidsomgeving van het natuurbeleid en hoe daar gebruik van kan worden gemaakt. Nu is het tijd te gaan kijken naar de kern van de zaak, de problematiek zelf. Hoe is die te typeren, en welke gevolgen heeft dat? Hoppe (1996) maakt een fundamenteel onderscheid in verschillende typen beleidsproblemen en daar wordt in deze paragraaf uitgebreid bij stilgestaan. Het natuurbelevingsvraagstuk is te karakteriseren als een zogeheten *matig gestructureerd doelprobleem* en dat heeft belangrijke consequenties voor hoe een geschikt beleidsontwerp eruit ziet.

2.4.2 Gestructureerde en ongestructureerde problemen

De typering van beleidsproblemen door Hoppe is te zien in tabel 1. Hij zet gestructureerde en ongestructureerde problemen tegen over elkaar, door te kijken naar de mate van consensus over de relevante normen en waarden en de zekerheid over de benodigde kennis. Ook onderscheidt hij twee vormen van matig gestructureerde beleidsproblemen (Hoppe, 1996; Runhaar & Cörvers, 2008, p. 27). Een voorbeeld van een gestructureerd probleem zou afvalwaterzuivering kunnen zijn, daarbij is consensus over het doel en zekerheid over de kennis. Het mobiliteitsprobleem is juist een voorbeeld van een ongestructureerd probleem.

		Consensus over relevante normen en waarden	
		Laag	Hoog
Zekerheid over benodigde kennis	Laag	Ongestructureerd probleem	Matig gestructureerd probleem (doel)
	Hoog	Matig gestructureerd probleem (middel)	Gestructureerd probleem

Tabel 1: typen van beleidsproblemen (Hoppe, 1996; Open Universiteit, 2008, p. 27)

Natuurbeheer en -ontwikkeling zijn over het algemeen te plaatsen in de tussencategorie *matig gestructureerd doelprobleem*; er is geen consensus over de normen en waarden, maar deskundigen kunnen vaak wel aangeven hoe bepaalde doelen bereikt zouden kunnen worden. Zeker als het gaat om traditionele ecologische doelstellingen, zoals het beschermen van soorten en habitats. Het wordt natuurlijk wel lastiger als een (neven)doel van het natuurbeleid wordt om 'mensen en natuur dicht bij elkaar te brengen', of 'landbouw en natuurbeheer elkaar wederzijds te laten versterken'. Kortom: over het algemeen is er zekerheid van kennis in het natuurbeleid, maar er zijn bepaalde aspecten waarbij dit niet direct het geval is.

Waar technisch-ecologische kennis meestal niet direct het probleem is, is het gebrek aan consensus over het doel van het natuurbeleid dat vaak wel, als gevolg van een botsing tussen achterliggende waarden. Dit is het geval sinds de jaren '70. Tot die tijd bemoeide de overheid zich minder met de natuur en ook de particuliere natuurbescherming was heel stabiel georganiseerd (zie par. 2.2 & Dekker, 2002, p. 115). Er heerste consensus op dit beleidsterrein. Die consensus verminderde en natuur kwam vaker op de politieke agenda. Belangrijk in dit verband is ook de opkomst van de groene politieke beweging. Natuur werd daarmee in de meeste landen 'politiek eigendom' van links en het natuurdebat raakte gepolariseerd (Rüdig, 1991, p. 8, 29).

Op de vraag "wat zou het doel moeten zijn van het natuurbeleid?" zijn inmiddels veel verschillende antwoorden te geven. Waar de een de nadruk legt op het behalen van biodiversiteitsdoelstellingen, legt de volgende de nadruk op bescherming van het typisch Nederlandse cultuurlandschap. Weer iemand anders vindt dat de overheid zich helemaal niet met natuur bezig moet houden. De discussies over de doelen kunnen ook voortkomen uit belangentegenstellingen, bijvoorbeeld tussen het natuurbelang en het belang van de agrarische sector of de industrie.

Door deze politisering en vermindering van consensus over de doelen, ontstaat er een ander type kennisvraag. De vraag van de beleidspraktijk aan de wetenschap is niet meer zozeer: hoe beschermen we de biodiversiteit? Maar eerder: hoe kunnen wij als overheden op zo'n manier sturen dat er draagvlak ontstaat voor het gevoerde natuurbeleid?

2.4.3 Sociaal-interactieve visie op beleid versus rationeel-analytische visie op beleid

Het gevolg van dat er sprake is van een matig gestructureerd doelprobleem is dat waar bij consensus over de relevante normen en waarden een rationeel-analytisch beleidsontwerp meer voor de hand ligt, er bij doelproblemen ook rekening dient te worden gehouden met verschillende probleempercepties van belanghebbenden. Dat betekent dat er ook sociaal-interactieve elementen in het beleid moeten zitten om zo te proberen tot een gedeelde probleemdefinitie te komen. Het erbij betrekken van de belangrijkste belanghebbenden en het creëren van draagvlak kan noodzakelijk zijn om tot een uitvoerbaar beleid te komen (Runhaar & Cörvers; 2008). Dit is ook herkenbaar uit de praktijk: het risico op een felle (juridische) strijd over natuurplannen ligt altijd op de loer (zie bijvoorbeeld Binnenlands Bestuur, 2012; Brugnieuws, 2011; De Stentor, 2012).

Er is veel literatuur over het onderscheid tussen de traditioneel *rationeel-analytische* ontwerpstijlen versus *sociaal-interactieve* ontwerpstijlen, al dan niet in net andere termen (zoals: de ingenieursmethode versus de politieke visie, of het fasenmodel ten opzichte van de chaos). In een rationeel-analytische ontwerpstijl wordt er één probleem gedefinieerd, en er wordt geprobeerd dit probleem rationeel op te lossen met behulp van wetenschappelijke kennis tegen minimale kosten. In een sociaal-interactieve ontwerpstijl draait het om de interactie tussen de overheid en andere actoren uit de samenleving. Er wordt uitgegaan van meerdere probleemdefinities. Onderhandelen, coalities vormen, het creëren van draagvlak en het voeren van strijd zijn de elementen die centraal staan. Daarmee is er meer aandacht voor het proces (Runhaar & Cörvers, 2008; Driessen & Leroy, 2007; Bovens et al., 2007; Geul, 2005).

Omdat we te maken hebben met een matig gestructureerd doelprobleem, kan juist deze laatste ontwerpstijl van grote waarde zijn (Runhaar & Cörvers, 2008), zeker gezien de juridisering van het natuurbeleid en de

huidige dominantie van het deskundig-ecologische perspectief. Interactief beleid biedt kansen. Interactief beleid betekent dat andere actoren dan de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium bij het beleid worden betrokken, om in open wisselwerking met de overheid te komen tot voorbereiding, bepaling, uitvoering en evaluatie van beleid (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 15). Er zijn tientallen verschillende specifieke interactieve methoden bekend die in Nederland zijn toegepast.

Een van de voorbeelden is het pilotproject “Biodiversiteit Hoeksche Waard; voor en door burgers”. Inwoners, lokale overheden, bedrijven en agrariërs zijn samen in negen verschillende werkgroepen gaan zitten (bijvoorbeeld de werkgroep recreatie, landbouw of water). Deze werkgroepen hebben onder regie van de provincie Zuid-Holland plannen gemaakt om de biodiversiteit in het gebied op zo’n manier te verbeteren dat het een algehele impuls zou zijn voor het gebied. Dit leidde tot onder andere natuurlijke akkerranden, het inrichten van wandelpaden, de aanleg van natuurlijke oevers, een weidevogelplan, en nog talloze andere creatieve ideeën die als mooi en nuttig werden ervaren (NovioConsult, 2004). Wellicht dat na de decentralisatie van het natuurbeleid er meer van dergelijke projecten van de grond zouden kunnen komen. De provincies kennen immers (de partijen in) het gebied beter en hebben meer vrijheid om in regionale netwerken eigen plannen te vormen. Het Rijk kan straks niet meer bepalen wat er in de regio gebeurt.

Uit een evaluatie van veertien interactieve methoden die in Nederland zijn toegepast, blijkt dat er negen een positief effect hadden op het draagvlak en het proces, en bij acht methoden bleken inhoudelijke verbeteringen het gevolg te zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het verhelderen van standpunten, het realiseren van uitvoeringsplannen, betere onderbouwing van plannen, sterkere zelfreflectie, het genereren van nieuwe ideeën en het mobiliseren van kennis (Pröpper & Steenbeek, 2001, p. 23-24).

2.4.4 Citizen science

Het mobiliseren van kennis is een interessant punt in het kader van de categorisering van Hoppe. Vaak is er immers wel kennis over hoe bepaalde doelstellingen behaald kunnen worden: denk bijvoorbeeld aan de eilandtheorie en de EHS. Toch krijgen deze oplossingen geen eenduidige steun, omdat de relevante normen en waarden ter discussie staan (moet het beschermen van de biodiversiteit wel het doel zijn?). Het meer betrekken van *lay knowledge* of *citizen science* kan daarom een belangrijk onderdeel zijn van interactief beleid, zeker gezien de doorgeslagen juridisering en technocratie in het natuurbeleid (zie par. 1.4.1 en 2.2.5).

Weiss onderscheidt (in Nutbeam, 2001) zes typering van de relatie tussen kennis en beleid. Op dit moment lijkt er sprake van een probleemoplossingsmodel: *“dit rationele model impliceert dat informatie de primaire motor is van besluitvorming in het beleidsontwikkelingsproces. Het impliceert ook dat beleidsontwikkeling een rationeel, iteratief proces is met een duidelijk begin en eind.”* Gelet op het deels ongestructureerde karakter van het probleem zou een interactief model beter passen: *“onderzoekskennis wordt gebruikt als input in besluitvorming naast ervaring, politiek inzicht en sociale druk”* (TNO, 2005, p. 14).

Door meer burgerkennis te gebruiken worden nieuwe probleemdefinities toegevoegd, die een inhoudelijke verrijking voor het beleid kunnen vormen. Ten tweede is het een instrument om juist het vertrouwen in de wetenschappelijke kennis te herstellen. Burgers hebben een kennistekort en vertrouwen daarom het beleid niet meer. Maar de communicatie over het op wetenschap gebaseerde beleid blijft vaak hiërarchisch en eenrichtingsverkeer, onzekerheden worden slecht uitgelegd. Door in gesprek te gaan over de probleemdefinities en mogelijke oplossingen kan dit vertrouwen worden hersteld. Een laatste argument is normatief: het vergroot de legitimiteit van het beleid (Bäckstrand, 2003).

2.4.5 Deelconclusie

Deze paragraaf maakt duidelijk dat het in het natuurbeleid gaat om het oplossen van een matig gestructureerd doelprobleem. Dat betekent dat er geen consensus is over de achterliggende waarden en normen, maar dat (over het algemeen) er wel kennis beschikbaar is over hoe bepaalde doelstellingen technisch/ecologisch gezien behaald zouden kunnen worden. Dit leidt tot de volgende deelconclusies.

- Doordat er nu minder consensus is over de doelen van natuurbeleid dan vroeger, is er behoefte aan een ander type kennis. Namelijk kennis over sturingsmethoden en het creëren van draagvlak. Dat, meer dan ecologische kennis, is een *bottleneck* om natuurverbetering te kunnen realiseren (los van de beschikbare financiële middelen).
- Sociaal-interactieve elementen in het natuurbeleid kunnen het draagvlak vergroten. Dit kan de uitvoering van natuurbeleid vergemakkelijken, door het voorkomen van (juridische) conflicten. Ook het gebruik van *lay knowledge* kan een waardevolle aanvulling bieden op de dominante rol van wetenschappelijke kennis in het beleid. Veel aandacht voor het proces en voor goede communicatie is belangrijk.

Uit de volgende paragraaf blijkt dat de decentralisatie mogelijkheden biedt om interactiviteit op het gebied van sturing en kennis dichterbij te brengen. Het natuurbeleid wordt namelijk dichterbij de burger georganiseerd en decentralisaties vergroten de ruimte voor informele, flexibele oplossingen en maatwerk.

2.5 Decentralisatietheorie

2.5.1 Inleiding

In de vorige paragrafen zijn diverse aspecten van het natuurbeleid behandeld. Rest nog uitgebreide aandacht voor het fenomeen dat centraal staat in deze studie: de decentralisatie. Wanneer is iets een decentralisatie te noemen en wanneer niet? Welke verschillende vormen van decentralisatieprocessen zijn er? Met de beantwoording van die vragen kan aansluiting worden gevonden bij een grote hoeveelheid wetenschappelijke literatuur over verschillende vormen van decentralisaties. Verder wordt ingegaan op welke voor- en nadelen er bekend zijn van decentralisaties, wat we kunnen leren van eerdere decentralisaties en welke kenmerken een goed decentralisatieproces heeft.

2.5.2 Wat is een decentralisatie?

Allereerst: wat houdt een decentralisatie precies in? Voor centralisatie (de tegenhanger van decentralisatie) wordt in de literatuur vaak een duidelijke definitie gehanteerd: de concentratie van macht, resources en autoriteit in één enkel centrum (Schneider, 2003, p. 34). Bij decentralisatie is dit niet het geval. Zo is er ook onderzoek gedaan naar markthervormingen of democratisering onder het label van decentralisatie. Bovendien zijn er verschillende typen decentralisaties te onderscheiden. Eén bekende indeling is die van Schneider (2003, p.33):

- Politieke decentralisatie: in hoeverre staan centrale overheden de decentrale overheden toe politieke functies uit te oefenen (verkiezingen, representatie)?
- Fiscale decentralisatie: in hoeverre verplaatst het fiscale aandeel van centraal naar decentraal niveau?
- Bestuurlijke decentralisatie: in hoeverre hebben decentrale overheden autonomie in de besluitvorming ten opzichte van centrale overheden?

Gedecentraliseerde systemen zijn vervolgens systemen waar in één of meerdere van deze dimensies, centrale entiteiten een relatief kleine rol hebben. De decentralisatie van het natuurbeleid is duidelijk een *bestuurlijke decentralisatie*. De provincies krijgen meer autonomie in de besluitvorming. De mate van bestuurlijke decentralisatie wordt in de literatuur aangegeven door de begrippen *deconcentratie*, *delegatie* en *devolutie* (in oplopende mate van lokale autonomie).

Deconcentratie verwijst naar een centrale overheid die verantwoordelijkheden verschuift naar uitvoeringsorganisaties, of *field offices*. Dit wijzigt weliswaar de geografische distributie van de autoriteit, maar de eindverantwoordelijkheid wordt niet verlegd. Bij *delegatie* verschuift de beleidsverantwoordelijkheid wel naar semiautonome organisaties of lokale overheden die niet door het centrum worden gecontroleerd, maar zij moeten nog wel verantwoording afleggen aan het centrum door middel van bijvoorbeeld een contract. *Devolutie* wil zeggen dat quasiautonome lokale overheden macht en controle krijgen over het overgedragen

beleid. Zij hoeven alleen verantwoording af te leggen aan het centrum in die zin dat het centrum kan dreigen de decentrale overheden resources te onthouden, of de verantwoordelijkheid weer terug in handen te nemen. Dit is dus de meest vergaande vorm van decentralisatie (Schneider, 2003, p. 38; Rodriguez-Pose & Gill, 2003, p. 334).

In de bovenstaande alinea gaat het om een analytisch onderscheid: het gaat in feite om één continuüm. Met de decentralisatie van het natuurbeleid is een verschuiving te zien van delegatie naar devolutie. Er was met de invoering van het ILG in 2007 al sprake van gedelegeerd beleid (zie par. 2.2). Hoewel in het Natuurakkoord nog wel enkele afspraken zijn gemaakt met het Rijk die verder gaan dan alleen de middelen, zit de decentralisatie van het natuurbeleid het dichtst bij devolutie. Provincies krijgen immers de volledige verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. Een beperking is wel dat de uitgave van de Rijksmiddelen die zij krijgen moet bijdragen aan het behalen van de internationale verplichtingen (IPO, 2011a).

2.5.3 Voor- en tegenargumenten decentralisatie

Er worden diverse motieven aangedragen in de theorie om te decentraliseren. De argumenten hebben met name te maken met begrippen als: flexibiliteit, effectiviteit, vermindering van de bureaucratie, innovatie, en meer ruimte voor participatie.

Op lokaal niveau is meer kennis van de lokale situatie: men weet wat er speelt. Er is meer ruimte voor informele oplossingen, er is ruimte voor maatwerk en kaders zijn minder rigide (Stone, 2002, p. 369). Deze flexibiliteit kan de effectiviteit van het beleid bevorderen, vooral als de overheid met veel verschillende situaties te maken heeft. In het natuurbeleid zijn de betrokken partijen en de problemen die spelen in elk gebied weer anders. Een argument voor decentralisatie is dan ook dat de bestuurslaag die de meeste kennis heeft over de situatie en de voorkeuren van de diverse partijen in het gebied, de provincie, nu meer vrijheid krijgt om samen met die partijen in het gebied naar gepaste oplossingen te zoeken. Dit bevordert de effectiviteit en mogelijkheden tot participatie. Meer vrijheid om te beslissen op lokaal niveau zou zelfs leiden tot enthousiasme, meer 'moraal' en commitment (de Vries, 2000, p. 197-198; Stone, 2002, p. 369).

De lokaal aanwezige diversiteit zou bovendien innovatie stimuleren. Er kan iets worden gedaan met goede ideeën van mensen die direct in het veld. Bovendien: wanneer gebied A succesvol een innovatie doorvoert, zullen gebied B en C minder terughoudend zijn om die innovatie ook in te voeren. De kans dat er nu centraal een innovatie wordt doorgevoerd is kleiner, want er is minder ruimte om te experimenteren (de Vries, 2000, p. 197-198). Het lijkt erop dat ook economische motieven de laatste jaren steeds vaker ten grondslag liggen aan decentralisaties; een decentrale aanpak wordt vanwege de grotere effectiviteit en innovatiekracht gezien als goedkoper (Rodriguez-Pose & Sandall, 2008).

Kortom: niet voor niets wordt in Nederland het volgende adagium gehanteerd: "decentraal wat kan, centraal wat moet". Dit heet ook wel het *subsidiariteitsbeginsel*: in beginsel dienen bevoegdheden op het laagste niveau te berusten waar zij nog adequaat kunnen worden uitgeoefend (Raad van State, 2009; Driessen, 2004, p. 244). Maar er zijn ook argumenten *tegen* decentralisatie, die ook impliciet mogelijke bedreigingen aangeven als gevolg van deze decentralisatie.

Een eerste tegenargument is dat decentrale overheden de verantwoordelijkheden lang niet altijd aankunnen, en vaak niet in staat blijken complexe problematiek het hoofd te bieden (De Vries, 2000, p. 199-200).

Een tweede tegenargument heeft te maken met de theorie over publieke goederen en sociale dilemma's (Tellegen & Wolsink, 1994). Als decentrale overheden allemaal hun eigen belangen gaan nastreven, dan kan het collectieve belang (bijvoorbeeld voldoen aan Europese richtlijnen) wel eens in gevaar komen. Bij decentralisatie ligt een sociaal dilemma *binnen* de overheid op de loer.

Ten derde dreigt bij decentralisatie het gevaar van grote verschillen tussen de provincies; ruimte voor maatwerk betekent immers ook ruimte voor verschil (de Vries, 2000, p. 199-200). Daarmee komt de

samenhang van het beleid op nationaal niveau mogelijk in gevaar en er kan zelfs rechtsongelijkheid ontstaan. Stel dat straks in de ene provincie boeren erg in de weg worden gezeten door stevig natuurbeleid van de provincie, en in de andere provincie niet? Kan dat zomaar? Andere tegenargumenten hebben te maken met verminderde legitimiteit (bij lokale verkiezingen is de opkomst lager) en het verdwijnen van eventuele schaalvoordelen: is het wel effectief als allerlei ambtenaren bij de twaalf provincies verspreid het wiel gaan uitvinden voor de problemen die zij tegenkomen (de Vries, 2000, p. 199-200)?

Voor zowel tegenstanders als voorstanders van decentralisatie zijn er dus voldoende argumenten beschikbaar. Stone wijst er op dat de voor- en tegenargumenten strategisch worden ingezet. Als een actor pleit voor decentralisatie of juist voor centralisatie, dan is dat waarschijnlijk vooral omdat die actor daar zelf belang bij denkt te hebben (Stone, 2002, p. 369).

2.5.4 Leren van eerdere decentralisaties in Nederland

Een interessante vraag is vervolgens: wat zijn de effecten van de decentralisaties die er zijn geweest? Blijkt het te werken of niet? Wat kunnen we van eerdere decentralisatieprocessen leren? Boogers et al. (2008) hebben het decentralisatiebeleid van de Nederlandse overheid geëvalueerd. Het is wel goed om hierbij te vermelden dat dit met name ging om decentralisaties in het welzijnsdomein, van Rijk naar gemeenten. Het gaat bij de decentralisatie van het natuurbeleid wel om een heel ander decentralisatieproces (met een lange aanloop), op een ander beleidsterrein, met andere kenmerken van het type beleidsprobleem en de beleidsomgeving, waarbij zeer fors wordt bezuinigd. Toch levert het onderzoek interessante aandachtspunten op in termen van kansen en bedreigingen.

Wanneer we kijken naar de effecten lijken de meeste decentralisaties in Nederland van de afgelopen decennia tamelijk succesvol: de doelstellingen van de decentralisaties zijn steeds in belangrijke mate behaald. Zeker als het gaat om effectiviteit, betrokkenheid van actoren en kansen voor maatwerk. Echter, er zijn ook kanttekeningen te plaatsen. De efficiëntiewinst was vaak niet zo groot als beoogd en de beleidsvrijheid voor gemeenten bleef soms toch redelijk beperkt. Evaluaties wijzen eensgezind op de beperkte mogelijkheden van gemeenten om na de decentralisatie te komen tot integraal beleid, wat wel behoorde tot de doelstellingen van de onderzochte decentralisaties (Boogers et al. 2008, p. 11-12).

2.5.5 Procesmanagement

Een decentralisatie verwijst niet alleen naar een nieuwe, statische situatie. Het gaat ook om het proces, de weg naar de nieuwe situatie toe. Hoe dit proces verloopt, is van invloed op het succesvol doorlopen van de verandering. Dit idee vloeit voort uit het feit dat partijen van elkaar afhankelijk zijn: het Rijk is bijvoorbeeld voor het behalen van bepaalde doelstellingen afhankelijk van de decentrale overheden, omdat zij het beleid gaan uitvoeren. Decentrale overheden zijn, voor de overdracht van taken en bevoegdheden (en financiële middelen), afhankelijk van het Rijk. Idealiter leidt een decentralisatieproces daarom tot een afspraak die voor alle betrokkenen acceptabel en voordelig is, voor een succesvolle verandering. Om dat te bereiken is goed procesmanagement van belang, en daar zijn criteria voor ontwikkeld. Deze criteria luiden als volgt:

- Openheid: alle betrokken partijen moeten een rol hebben bij de probleemdefiniëring en bij de keuze van de decentralisatieoplossing. Bij de decentralisatiegolf naar de gemeenten bleek dat vooral het probleem perspectief van het Rijk leidend was; dit leidde vaak tot invoeringsproblemen.
- Veiligheid: er wordt rekening gehouden met de belangen van de betrokken overheden en hun centrale waarden moeten worden beschermd. Bij eerdere decentralisaties in Nederland was er weinig aandacht voor de (financiële) risico's voor gemeenten: daardoor kozen zij vaak voor een suboptimale uitvoering van de taak tot er volledige duidelijkheid ontstond.
- Voortgang: er zijn winstmogelijkheden voor alle partijen en prikkels voor medewerking aan de decentralisatie.
- Inhoud: de inhoudelijke kwaliteit van de overgedragen taken dient te worden verbeterd (de Bruijn et al., 2008; Boogers et al. 2008, p. 15-18).

- Meer specifiek op decentralisaties gericht blijkt er in besluitvormingsprocessen niet altijd genoeg aandacht te zijn voor:
- De bestuurskracht van de decentrale overheden (in hoeverre zijn zij in staat hun nieuwe taak op een goede manier uit te voeren).
- Duidelijkheid over de inhoud en grenzen van de overgedragen taken en bevoegdheden. Hier gaat het regelmatig mis: de wet laat vaak nog veel onduidelijkheid bestaan over wat er precies van de decentrale overheden wordt verwacht (Boogers et al. 2008, p. 15-18).

2.5.6 Deelconclusie

Bovenstaande literatuur gaat in op het begrip decentralisatie, en maakt duidelijk om welke vorm het gaat in casu: bestuurlijke devolutie. Vervolgens is er een overzicht gegeven van welke voor- en tegenargumenten er zijn ten opzichte van deze decentralisatieprocessen. Deze voor- en tegenargumenten geven ook impliciet theoretische kansen en bedreigingen aan als gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid. Ook de voorgaande paragrafen zijn geschreven met de focus op de huidige decentralisatie van het natuurbeleid, dus veel van de kansen en bedreigingen die in deze paragraaf worden genoemd zijn al eerder aan de orde gekomen in het theoretisch kader. In deze paragraaf zijn die elementen nog eens met elkaar in verband gebracht aan de hand van het begrip decentralisatie.

- Decentralisatieprocessen hebben over het algemeen als kansen: meer ruimte voor flexibiliteit, participatie, innovatie en beter zicht van de lokale bestuurslaag op de problematiek. Dit kan leiden tot effectiever, efficiënter en minder rigide beleid.
- Tegenargumenten zijn dat het lokale overheden vaak ontbreekt aan bestuurskracht en dat decentralisaties steeds vaker uit bezuinigingsoverwegingen zijn ingegeven, met de daarmee gepaard gaande negatieve gevolgen. Ook kan decentralisatie rechtsongelijkheid in de hand werken en het collectieve (nationale) belang in het geding komen.

Tot slot voldoet een goed decentralisatieproces aan de criteria openheid, veiligheid, voldoende voortgang en een inhoudelijke verbetering; en ook duidelijkheid over de overgedragen taken en bevoegdheden is belangrijk. Dit proces is belangrijk, omdat de betrokken partijen onderling van elkaar afhankelijk zijn. Het is daarom interessant in het empirisch deel van dit onderzoek ook aandacht te besteden aan het proces, zeker gezien de berichten in de media over de moeizame onderhandelingen.

2.6 Afronding theoretisch kader

In de hoofdvraag van deze studie staat het verkennen van de kansen en bedreigingen als gevolg van de decentralisatie centraal, en hoe daar het beste op kan worden ingespeeld. Dat betekent dat er een duidelijk beoordelingskader moet zijn. Kansen of bedreigingen kom je immers tegen op de weg ergens naartoe, maar: waar naartoe? In de theorie zijn een aantal aspecten impliciet of expliciet naar voren gekomen die samen de bouwstenen vormen voor een *gewenst* natuurbeleid. Het gaat om de volgende aspecten:

1. **Biodiversiteit.** Geformuleerd zoals in het Natuurakkoord: de provincies krijgen op hun grondgebied de zorg voor de biologische diversiteit door het treffen van passende maatregelen voor het instandhouden van natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna (IPO, 2011a; paragraaf 2.2). Het is van groot belang dat de afname van de biodiversiteit wordt gestopt. Daar heeft Nederland zich ook aan gecommitteerd door middel van internationale verdragen en Europese richtlijnen.
2. **Recreatie en beleving.** Mensen waarderen de natuur niet zozeer vanwege de biodiversiteit, maar vooral vanwege de mogelijkheden om te recreëren: de rust, de ruimte en genieten van de afwisseling in het landschap (zie par. 2.1). Het is dus gewenst dat deze elementen een plaats innemen in het natuurbeleid. Juist dit recreatieaspect heeft ook een grote maatschappelijke en economische waarde; het zijn de 'lusten' van het natuurbeleid. Deze belevingswaarden zijn niet alleen in EHS-gebieden te vinden maar ook in mooi cultuurlandschap of in stadsparken: de definitie van natuur bij burgers is dus breder dan die van deskundigen. Het beleid sluit daar nog onvoldoende op aan.
3. **Samenhang in het omgevingsbeleid.** Natuurbeleid dient samen te hangen met ander omgevingsbeleid (zoals water-, RO- en milieubeleid). Ook afstemming van beleid tussen verschillende bestuurslagen en provincies onderling is essentieel. Samenhang in het omgevingsbeleid komt het landelijk gebied ten goede en sluit goed aan bij de complexiteiten van de beleidsomgeving (zie par. 2.3).
4. **Innovatieve financiering en efficiënte besteding.** Hoewel een efficiënte inzet van middelen vrijwel altijd onderdeel is van de (klassieke) eisen aan het bestuur (net als effectiviteit en legitimiteit) is in dit onderzoek speciale aandacht voor de financiering van natuurbeheer gerechtvaardigd. De sterk verminderde bijdrage van het Rijk aan het natuurbeleid maakt het vinden van alternatieven voor overheidsfinanciering urgent. In de gewenste situatie wordt de economische waarde van de ecosysteemdiensten bovendien beter benut (zie par. 2.1, 2.3).
5. **Draagvlak in de regio.** Dit element is deels te zien als een *middel* om het beleid beter uitvoerbaar te maken (zie par. 2.4). Draagvlak onder maatschappelijke partners en burgers in de regio kan het natuurbeleid effectiever maken, gebiedsontwikkeling bespoedigen en juridisch getouwtrek voorkomen. Maar draagvlak is ook te verdedigen als een doel op zich. Natuurplannen kunnen immers grote invloed hebben op de leefomgeving van burgers, en maar liefst driekwart van de mensen is gehecht aan het landschap rondom de eigen woonplaats (zie par. 2.1). Bovendien heeft het technocratische natuurbeleid van de afgelopen 20 jaar het draagvlak voor het natuurbeleid ook geen goed gedaan (par. 2.2). Al met al verdient dit aspect expliciete aandacht.

Deze vijf aspecten staan niet los van elkaar, ze interacteren. Ze kunnen elkaar versterken, of juist tegenstrijdigheden opleveren. Zo heeft succes op het aspect 'recreatie en beleving' vermoedelijk ook positieve gevolgen voor het draagvlak of de financieringsmogelijkheden. Aan de andere kant gaat de in het Natuurakkoord afgesproken prioriteit voor biodiversiteit misschien wel ten koste van recreatiemogelijkheden. Bovendien zijn er beperkte middelen. Welke prioriteiten worden gesteld is vooral een politieke afweging.

In dit hoofdstuk zijn een aantal theoretische kansen en bedreigingen als gevolg van de decentralisatie te identificeren. Een aantal daarvan hebben op vrijwel alle aspecten een impact, er zijn er ook een aantal die juist vooral op één specifiek aspect effect lijken te hebben. Tabel 2 en 3 vormen een overzicht van mogelijke kansen en bedreigingen (allen te herleiden naar een van de deelconclusies). In het empirische deel van dit onderzoek zullen deze kansen en bedreigingen, die hier de status hebben van veronderstellingen op basis van de theorie, worden aangevuld, genuanceerd, bevestigd of verworpen.

Mogelijke kansen van de decentralisatie

Meer vrijheid voor de provincies om regionale samenwerking met allerlei maatschappelijke partners in netwerken goed vorm te geven. Dit heeft een algehele positieve impact. Er is meer ruimte voor flexibiliteit, maatwerk en creatieve oplossingen van partijen die dicht op het gebied zitten. Dit past ook bij de multi-actor beleidsomgeving.

Een verdere integratie van het natuurbeleid met ander omgevingsbeleid (water, natuur, RO). Dit past bij de complexe (multi-sector) beleidsomgeving en bevordert de samenhang van het beleid.

Meer ruimte voor interactieve, participatieve elementen en het betrekken van *lay knowledge* in het beleid. Dit past bij een matig gestructureerd beleidsprobleem, vergroot het draagvlak verrijkt het natuurbeleid inhoudelijk.

Vermindering van de juridisering en technocratie door het dicht op het gebied organiseren van het natuurbeleid en minder rigide nationale kaders. Dit bevordert de efficiëntie van het beleid, zorgt ervoor dat het draagvlak toeneemt en er meer aandacht komt voor het belevingsaspect.

Het Natuurakkoord als *window of opportunity* voor nieuwe vormen van financiering, doordat de bezuinigingen zorgen voor een situatie van urgentie. De ruimte voor regionale samenwerkingsverbanden biedt kansen voor het benutten van de economische waarde van ecosysteemdiensten (*Social Venturing Entrepreneurship*).

Tabel 2: mogelijke kansen decentralisatie natuurbeleid (afgeleid uit theoretisch kader)

Mogelijke bedreigingen van de decentralisatie

Onvoldoende capaciteiten/bestuurkracht bij de provincies om hun taken goed uit te voeren. Dit gaat met name om een gebrek aan financiële middelen, maar mogelijk komen de provincies ook kennis en mankracht tekort. Dit is een gevaar met mogelijk effect op alle aspecten.

Minder nationale samenhang in het natuurbeleid. Meer ruimte voor maatwerk betekent immers ook grotere verschillen: provincies verliezen mogelijk het collectieve natuurbelang uit het oog. Verschillen in beleid tussen de provincies brengen ook het gevaar van rechtsongelijkheid met zich mee.

Het niet halen van internationale verplichtingen en nadelige effecten op het aspect biodiversiteit, door de herijking van de EHS en de versoering van het beheer.

Vertraging bij de verwerving en inrichting van natuurgronden door het afgesproken grond-voor-grondprincipe.

Weinig aandacht voor recreatie en beleving door de scherpe focus van het Natuurakkoord op de internationale biodiversiteitsdoelstellingen.

Achteruitgang op het gebied van recreatie en beleving door het afstoten van de Nationale Parken en Landschappen en de RodS-gebieden door het Rijk.

Het ontstaan van conflicterende doelstellingen in beleid van verschillende bestuurslagen, met name tussen provinciaal en nationaal/Europees natuurbeleid.

Het turbulente verloop van het proces naar het Natuurakkoord.

Tabel 3: mogelijke bedreigingen decentralisatie natuurbeleid (afgeleid uit theoretisch kader)

3 Methoden en technieken

De bedoeling van dit hoofdstuk is om aan te geven hoe de empirische deelvragen worden beantwoord. Dat betekent dat helder moet worden gemaakt wat er precies wel en niet wordt onderzocht, om welk type onderzoek het gaat, welke concrete data er verzameld moeten worden en hoe de gemaakte keuzes zijn te verantwoorden. Het is goed om nog eens te beginnen met de empirische deelvragen:

- Hoe is het besluit om het natuurbeleid te decentraliseren tot stand gekomen?
- Welke kansen en bedreigingen ontstaan door de decentralisatie van het natuurbeleid op de aspecten:
 - a. Biodiversiteit
 - b. Recreatie en natuurbeleving
 - c. Samenhangend omgevingsbeleid
 - d. Innovatieve financiering en efficiënte besteding
 - e. Draagvlak in de regio

Het antwoord op de eerste empirische deelvraag zal vooral beschrijvend van aard zijn. De antwoorden op de tweede deelvraag zijn meer explorerend van aard, hoewel ook enkele veronderstellingen uit het theoretisch kader kunnen worden getoetst. Voordat wordt stilgestaan bij hoe tot deze antwoorden kan worden gekomen, wordt eerst aangegeven hoe breed de scope van het onderzoek is.

3.1 Focus en afbakening

Het onderzoek is op verschillende manieren afgebakend. Er zijn een aantal inhoudelijke afbakeningen. Allereerst is het onderzoek afgebakend tot één specifiek beleidsterrein waar een decentralisatie plaatsvindt: het natuurbeleid.

Ten tweede is het verleidelijk het hele Nederlandse natuurbeleid te evalueren, maar dat gaat voor dit onderzoek te ver. Logischerwijs is een decentralisatieproces ingrijpend: het in kaart brengen van kansen en bedreigingen als gevolg van dat proces raakt dus vele facetten van het natuurbeleid. Desondanks is wel getracht gefocust te blijven op de elementen die samenhangen met de *decentralisatie* van het natuurbeleid. Een voorbeeld: een evaluatie van het EHS-concept, valt buiten de kaders van dit onderzoek. Wanneer de decentralisatie mogelijkheden biedt om op een nieuwe en slimme manier met dat beleid om te gaan, of wanneer het de huidige uitvoering juist bedreigt, zou dat weer wél binnen de kaders van het onderzoek vallen.

Een derde afbakening is dat er geen waardeoordeel wordt gegeven over de decentralisatie- en bezuinigingsplannen. Dit onderzoek zal bijvoorbeeld niet aanbevelen de decentralisatie te handhaven, of juist terug te draaien. De plannen worden gezien als een gegeven; vervolgens is onderzocht welke gevolgen die plannen zouden kunnen hebben voor bepaalde aspecten.

Een laatste, geografische, afbakening is dat dit onderzoek is gericht op Nederland. De uitkomsten zijn wellicht bruikbaar voor toekomstige decentralisaties (van natuurbeleid) in het buitenland, maar kunnen niet één op één worden overgenomen en dat is ook niet de ambitie. Dit in verband met de specifieke kenmerken van de beleidsomgeving en complexe vormgeving van het natuurbeleid in Nederland.

3.2 Kwalitatief onderzoek

Om de doelstelling van dit onderzoek te behalen is een onderzoek dat kwalitatief van aard is op zijn plaats, om drie redenen. Allereerst is er sprake van een complexe situatie, waardoor een open methode gewenst is (Boeije, 2005, p. 36). Van tevoren moet het scala aan mogelijke resultaten niet te veel worden ingeperkt: het is immers niet de bedoeling dat er potentiële kansen of bedreigingen als gevolg van de decentralisatie over het hoofd worden gezien.

Ten tweede is een van de doelen van dit onderzoek om de provincies een handreiking te bieden bij het vormgeven van het natuurbeleid na de decentralisatie. Dit betekent dat de kansen en bedreigingen niet alleen

in kaart moeten worden gebracht of moeten worden 'gemeten', maar ook daadwerkelijk begrepen moeten worden. Kwalitatief onderzoek biedt die mogelijkheid, door dieper op de inhoud van de gegevens in te kunnen gaan.

Een derde reden voor kwalitatief onderzoek ligt besloten in het feit er de ruimte is voor een 'cyclisch' onderzoeksproces. Direct na het verzamelen van de eerste gegevens vindt de eerste tussentijdse analyse plaats. Deze analyse brengt nieuwe vragen aan het licht en kwalitatief onderzoek biedt de ruimte om het onderzoek aan de hand daarvan gaandeweg bij te kunnen sturen. Dit geldt overigens ook andersom: nieuwe waarnemingen kunnen leiden tot het opnieuw analyseren van al eerder verzamelde gegevens. Een dergelijke cyclische werkwijze draagt bij aan het exploratieve vermogen van het onderzoek (Boeije, 2005, p. 73).

3.3 Meervoudige casestudy

De kern van dit onderzoek omvat een meervoudige casestudy. Het gebruik van casestudies is zeer geschikt wanneer het gaat om een *contemporary event* in de maatschappij dat niet is te beïnvloeden door de onderzoeker, waarbij het bovendien lastig is een onderscheid te maken tussen het onderzochte proces zelf en de context ervan. De decentralisatie van het natuurbeleid is hier bij uitstek een voorbeeld van (Yin, 2009, p. 11-13). Eén voorbeeld van dit lastige onderscheid zijn de ingrijpende bezuinigingen die met de decentralisatie gepaard gaan: zijn de bezuinigingen een onderdeel van het decentralisatieproces zelf, of behoren die tot de context?

Een ander groot voordeel van het gebruik van casestudies is dat de grote verscheidenheid aan bronnen gebruikt kan worden, waardoor de onderzoeker een volledig beeld kan krijgen van de situatie (Yin, 2009 p. 11). Het gebruik van cases is een type onderzoek waarbij recht kan worden gedaan aan de complexiteit van de praktijk. Dat is natuurlijk belangrijk wanneer alle kansen en bedreigingen in beeld gebracht moeten worden (Yin, 2009 p. 14).

Meervoudige casestudies zijn over het algemeen overtuigender dan *single case studies* en het bewijs is robuuster. Het doen van een meervoudige case biedt namelijk direct de mogelijkheid tot replicatie (Yin, 2009, p. 62). Dubbele experimenten zijn immers ook betrouwbaarder dan slechts één experiment. Yin raadt dan ook aan om in principe altijd een meervoudige casestudy te doen, tenzij er extreem goede redenen zijn om dat niet te doen. Rest de vraag: waarom in Utrecht en Drenthe?

Door Utrecht en Drenthe te nemen, wordt er gekozen voor een zogeheten *two-tail design* (Yin, 2009, p. 59). Utrecht en Drenthe zijn twee hele verschillende provincies. In het theoretisch kader werd duidelijk dat de kansen en bedreigingen per provincie verschillend uit zouden kunnen pakken, door wisselende financiële capaciteiten van provincies. Ook de omvang van de natuuropgave is hierin een logische bepalende factor. Voor een provincie met relatief weinig geld en veel natuur/landelijk gebied zal het lastiger zijn de verminderde Rijksbijdragen te compenseren, dan voor een provincie met meer geld en minder natuur. Op deze twee factoren verschillen Drenthe en Utrecht duidelijk.

De voornaamste reden voor dit ontwerp is echter niet te onderzoeken of de financiële positie en de hoeveelheid natuur inderdaad verklarende factoren zijn voor te verwachten verschil (al is dit in de resultaten wel bevestigd). De belangrijkste reden is dat wanneer bepaalde kansen of dreigingen zowel in Utrecht als in Drenthe naar voren komen, het zeer aannemelijk is dat ook de meeste andere provincies deze ervaren. Bovendien is het aannemelijk dat door deze selectiemethode een zo breed mogelijk palet aan kansen en bedreigingen wordt verkend.

Utrecht

Utrecht heeft een bevolkingsdichtheid van 891 inwoners per vierkante kilometer en hoort daarmee bij de drie meest dichtbevolkte provincies van Nederland, en één van de sterkste economische regio's van het land. Utrecht heeft maar een klein oppervlakte aan Natura 2000-gebieden. De provincie bezit met Nationaal Park de Utrechtse Heuvelrug wel een groot EHS-gebied. Ook heeft de provincie een taakstelling ten aanzien van de Recreatie om de Stad gebieden.

De provincie heeft haar zorgen geuit over de gevolgen van het Rijksbeleid, maar ziet wel kansen en wil aan de slag gaan. Er is begin 2011 een zogeheten 'Akkoord van Utrecht' bereikt, waarin afspraken zijn gemaakt met natuur- en landschapsorganisaties over de invulling van het natuurbeleid en het realiseren van besparingen. De provincie heeft de ruimte om 15 miljoen euro extra uit te trekken voor de natuur in de provincie. Utrecht denkt deze afspraken te kunnen naleven met dit Natuurakkoord. Provinciale Staten hebben ingestemd met het Natuurakkoord (Provincie Utrecht, 2011a; 2011b; 2011c, p. 20)

Drenthe

Drenthe is bijna twee keer zo groot als Utrecht qua oppervlakte, maar heeft slechts 186 inwoners per vierkante kilometer. Dat betekent dat er veel meer ruimte is voor natuur- en cultuurlandschap dan in Utrecht. De provincie is bekend om haar natuur; toerisme en recreatie vormen een belangrijke inkomstenbron voor de provincie. Drenthe heeft dan ook vijf Nationale Parken. De provincie heeft een aanzienlijke Natura 2000 en EHS-opgave, maar ook relatief veel natuur die buiten de EHS valt. Drenthe zit in financieel zwaar weer en Gedeputeerde Staten hebben uitgesproken zeer scherpe keuzes te moeten maken in welke Rijksbezuinigingen zij wel en niet gaan compenseren. Drenthe zal de komende jaren zeker 35 miljoen euro structureel moeten bezuinigen (op een totale begroting van nu circa 350 miljoen).

Provinciale Staten zijn tegen het akkoord, maar zullen de verworpen afspraken nu toch gaan uitvoeren omdat het natuurbeheer anders stil komt te liggen en geen andere optie zien. Ook in Drenthe is consensus met de maatschappelijke partners over wat er moet gebeuren in het landelijk gebied; deze gezamenlijke ambities zijn geformuleerd in het Groenmanifest (Provincie Drenthe, 2012a; Provincie Drenthe, 2011c, p. 5-7).

3.4 Dataverzameling

Een grote verscheidenheid aan bronnen hebben de data geleverd voor dit onderzoek. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij welke bronnen dit waren en waarom deze konden helpen bij het beantwoorden van de empirische deelvragen. De verzamelde data zijn grofweg op te delen in twee categorieën. Allereerst de categorie die ten doel heeft een breder beeld van de decentralisatie te krijgen. Hier vallen onder andere interviews met verschillende deskundigen onder, maar ook een verscheidenheid aan geschreven bronnen. De tweede categorie data vormen de gegevens uit Utrecht en Drenthe, voor de casestudy. Hier vallen de interviews met de provinciale ambtenaren onder, en wederom een verscheidenheid aan documenten.

Ten aanzien van de volgorde in de dataverzameling: het is niet zo dat eerst alle deskundigen zijn gesproken en pas tot slot de casestudy is gedaan. Deze twee categorieën data zijn tegelijkertijd verzameld; dat heeft het onderzoek versterkt. Zo konden bijvoorbeeld bepaalde beweringen van ambtenaren worden getoetst bij deskundigen en andersom. Wel is het zo dat eerst de schriftelijke bronnen zijn verzameld en daarna pas de interviews zijn gehouden; dit om zo gericht mogelijk informatie uit de gesprekken te kunnen halen.

3.4.1 Dataverzameling: een breed beeld van de decentralisatie van het natuurbeleid

Allereerst zijn er geschreven bronnen geraadpleegd over het natuurbeleid in Nederland. Deze bronnen konden helpen bij het in beeld brengen van het natuurbeleid in Nederland, het vormen van een compleet beeld van de inhoud van de decentralisatieplannen, het verkrijgen van inzicht in hoe het besluitvormingsproces is verlopen en het maken van een overzicht van allerlei betrokken actoren en hun belangen. Het gaat dan concreet om:

- Het akkoord zelf en de Memorie van Toelichting, brieven van het ministerie van EL&I, het IPO
- Reacties van betrokken partijen op het akkoord, waaronder natuurorganisaties en terreinbeheerders (krantenartikelen en webpagina's)
- (Concept)rapporten van het PBL en Alterra/Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu
- Informatie over natuurwetgeving en oude beleidsdocumenten over bijvoorbeeld de EHS en het ILG

Verder zijn er interviews gehouden met een aantal deskundigen. Deze gesprekken waren allereerst bedoeld om kansen en bedreigingen in beeld te krijgen. Deskundigen hebben een ander, breder perspectief dan de betrokkenen uit de provincies. En waar het theoretisch kader is gebaseerd op wetenschappelijke artikelen en formele documenten, kunnen deskundigen dit aanvullen met hun kennis over hoe het natuurbeleid in Nederland in de praktijk tot stand komt. Zij hebben vaker met de beleidsprofessionals contact gehad voor hun onderzoek. Ten tweede hadden bepaalde deskundigen zicht op het verloop van het besluitvormingsproces.

3.4.2 Dataverzameling: casestudy Utrecht / Drenthe

Het tweede deel van het empirische onderzoek betreft een casestudy. Om de casestudy uit te voeren zijn wederom zowel interviews als geschreven bronnen van belang. De schriftelijke bronnen kunnen allereerst een beeld geven van hoe het natuurbeleid van de betreffende provincie eruitziet. Ten tweede kan deels duidelijk worden hoe de regionale politici, bestuurders (en evt. ook ambtenaren) aankijken tegen de plannen. Tot slot helpen deze bronnen om scherpe vragen te kunnen stellen tijdens de interviews. Het gaat dan om:

- Het coalitieakkoord, visiedocumenten, en beleidsplannen uit de provincie
- Notulen / videoverslagen van Statenvergaderingen over het Natuurakkoord
- Webpagina's van de betreffende provincie en actoren uit het regionale maatschappelijk middenveld
- Statendocumenten (brieven van belangenverenigingen aan de Staten, correspondentie vanuit Gedeputeerde Staten, ambtelijke toelichtingen, et cetera)

De laatst genoemde geschreven bronnen, Statendocumenten, zijn van grote meerwaarde geweest. Respondenten uit de provincie hebben ook bevestigd dat de ambtelijke informatie die er is over de gevolgen van de plannen (vooral over financiën en hectaren), vrijwel allemaal naar de Staten is gecommuniceerd. Verder zijn er voor de casestudy interviews gehouden met ambtenaren die zich bezighouden met het natuurbeleid van de twee geselecteerde provincies, en in Utrecht ook met de gedeputeerde. Met hen is gesproken over de kansen en bedreigingen als gevolg van de decentralisatie voor hun eigen provincie.

3.4.3 Respondentselectie

Voor dit onderzoek zijn dus zowel ambtenaren als deskundigen geïnterviewd. In bijlage 1 is een volledige lijst te vinden van de respondenten. Ook is daar aangegeven hoe zij betrokken zijn bij de decentralisatie van het natuurbeleid. De respondenten bezien de situatie allemaal vanuit een ander perspectief, daarom is het van belang inzicht te geven op basis waarvan zij zijn geselecteerd.

Voor de casestudy zijn provinciale ambtenaren geïnterviewd en in Utrecht ook de gedeputeerde. Dat zijn dus de personen die dagelijks met (de uitvoering van) het natuurbeleid bezig zijn. Er zijn bewust geen Statenleden geïnterviewd. Ten eerste omdat het risico erg groot zou zijn op een politiek verhaal, ten tweede omdat de bijdragen van hen toch al terug waren te lezen in de notulen van de Statenvergaderingen. De ambtenaren zijn benaderd door contact op te nemen met de afdeling die het meest betrokken is bij het natuurbeleid (bijv. de afdeling 'Groen' in Utrecht). Er is ook gebruik gemaakt van de *sneeuwbal- of netwerkmethod*e (Boeije, 2005, p. 53), waarbij aan de eerste respondenten is gevraagd wie nog meer geschikte respondenten zouden zijn.

De meeste deskundigen zijn benaderd omdat zij werkzaam zijn bij een niet-commercieel kennisinstituut (universiteit, PBL, Alterra) en/of hebben gepubliceerd op dit thema. De deskundigen hebben vaak één echte specialiteit waar zij veel onderzoek naar hebben gedaan. In loop van het dataverzamelingsproces is geprobeerd daar enige diversiteit in aan te houden (zie ook bijlage 1). De respondenten van het IPO en van Rijkswaterstaat

zijn ook aangemerkt als deskundigen, hoewel zij niet werkzaam zijn bij een onafhankelijk kennisinstituut. Dit komt doordat zij primair zijn benaderd vanwege de informatie die zij hadden over verloop van het *proces* of de achterliggende bureaupolitieke belangen. Ook enkele deskundigen zijn via de sneeuwbalmethode benaderd, één enkele respondent (Rijkswaterstaat) is benaderd via het persoonlijke netwerk van de onderzoeker.

Er is dus voor gekozen om geen ‘deskundigen’ van natuurorganisaties te interviewen. Dat was ongetwijfeld interessant geweest; maar ook hun opinie over de plannen was al in diverse geschreven documenten terug te lezen en bovendien zou hun verhaal gekleurd zijn door bepaalde belangen. Natuurlijk zijn ook de nu geïnterviewde deskundigen geen volledig neutrale respondenten, ook zij kijken allemaal door een bepaalde bril naar de problematiek, vanuit een andere organisatie. De respondenten hebben verschillende achtergronden en daarbij nog eens andere persoonlijke en politieke voorkeuren. Sommigen werken al tientallen jaren in het natuurbeleid, anderen komen ‘van buiten’. Daarom zijn beweringen van respondenten ook in de gesprekken aan elkaar voorgelegd, om beter te begrijpen waar deze vandaan zouden kunnen komen; en of deze breed gedragen zijn of dat er juist verschil van mening over bestaat.

3.5 Operationalisatie

In het theoretisch kader zijn vijf aspecten naar voren gekomen van een gewenst natuurbeleid. Het ‘ideale’ natuurbeleid beschermt of verhoogt zelfs de biodiversiteit, draagt bij aan mogelijkheden voor recreatie en beleving, is samenhangend, bevordert innovatieve financiering en efficiënte besteding van het beleid, en vergroot het draagvlak. Tevens zijn een aantal theoretische kansen en bedreigingen geïdentificeerd. Dit heeft geleid tot de topics en bijbehorende inhoudelijke onderwerpen voor het empirisch deel van het onderzoek.

Behalve deze onderwerpen is de respondenten ook expliciet gevraagd om zelf aan te geven wat zij belangrijke onderwerpen of gevolgen vonden ten aanzien van de decentralisatie van het natuurbeleid. Het is ook niet zo dat in elk gesprek op alle onderwerpen even diep is ingegaan. Zo is met de deskundige die veel onderzoek heeft gedaan naar draagvlak, naar verhouding meer over dat onderwerp gesproken dan over bijvoorbeeld innovatieve financiering. Ook is met de provinciale respondenten gesproken over de gevolgen voor het aspect in de betreffende provincie zelf; met de deskundigen ging het juist over het bredere (nationale) beeld.

De volgende tabel geeft een overzicht van de onderwerpen die aan de orde zijn geweest. De tabel is dus grotendeels gebaseerd op het theoretisch kader; sommige onderwerpen zijn echter in de loop van het onderzoek toegevoegd naar aanleiding van vroege data-analyses. In bijlage 2 zijn de volledige topiclijsten toegevoegd die zijn gebruikt in de interviews (in deze lijsten is om praktische redenen een iets andere indeling aangehouden dan in deze tabel).

Topic	Inhoud
Biodiversiteit en financiële voorwaarden Natuurakkoord	Herijking EHS, het grond-voor-grondprincipe, versoering beheer, internationale doelstellingen, duidelijkheid afspraken Natuurakkoord, capaciteiten provincies
Recreatie en beleving	Afstoten van recreatietaken door het Rijk (RodS, Nationale Parken en Landschappen, LAW/LF-paden), prioriteit voor biodiversiteitsdoelstellingen
Inhoudelijke samenhang	Afstemming met andere beleidsterreinen, agrarisch natuurbeheer buiten EHS
Samenhang in beleid gelaagde overheid	Verhoudingen provincie en gemeenten, uit elkaar groeiende EU-doelstellingen en provinciale doelstellingen, bestuurlijke drukte en verantwoording
Verskil tussen de provincies	Capaciteit provincie, grensgebieden, nationale samenhang, praktische uitvoeringsproblemen
Financiering/ efficiëntie	Efficiëntie, nieuwe natuur, bestaande natuur, kennis
Draagvlak	Maatschappelijke partners, betrekken van en communicatie met burgers, complexiteit en juridisering, kennis
Proces	Feitelijk verloop proces, mate van tevredenheid over proces

Tabel 4: overzicht topics en inhoudelijke onderwerpen

Hieronder volgt een korte toelichting op de belangrijkste begrippen en hoe deze worden ingezet in het empirische onderzoek, zodat er een onderzoekbaar geheel ontstaat.

Biodiversiteit en financiële voorwaarden Natuurakkoord: wat betekenen de plannen uit het Natuurakkoord voor de diversiteit aan flora, fauna en natuurlijke habitats in Nederland? Dit wordt onderzocht met behulp van de volgende begrippen:

Herijking EHS: wat betekenen de plannen voor de hoeveelheid (oppervlakte) natuur in Nederland?

Grond-voor-grondprincipe: wat betekent het afgesproken grond-voor-grondprincipe voor het realiseren van natuur?

Beheer: welke gevolgen hebben de afspraken voor versoeringen van het beheer? En hoe erg is dat voor de biodiversiteit?

Internationale doelstellingen: wat betekent dit akkoord voor de mate waarin internationale doelstellingen uit bijvoorbeeld de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de KRW zullen worden behaald?

Duidelijkheid afspraken Natuurakkoord: hoe ambigu zijn de afspraken die zijn gemaakt en wat betekent dat? Geeft iedereen dezelfde interpretatie aan het akkoord?

Capaciteiten provincies: in hoeverre zijn de provincies in staat de taken van het Rijk over te nemen gelet op financiën, kennis en mankracht? Worden Rijksbezuinigingen gecompenseerd door provincies, in welke mate?

Recreatie en beleving: mensen waarderen de natuur niet zozeer vanwege de biodiversiteit, maar vooral vanwege de mogelijkheden om te recreëren: de rust, de ruimte en het genieten van de afwisseling in het landschap. In hoeverre worden deze mogelijkheden beïnvloed door de plannen?

Afstoten taken van het Rijk: het Rijk stoot allerlei taken af, waarvan er verschillende belangrijk zijn voor de recreatie (RodS, Nationale Parken & Landschappen, LAW/LF-paden). Wat betekent dat? Nemen de provincies dit over?

Prioriteitsstelling voor biodiversiteitsdoelstellingen: in het akkoord is afgesproken dat alle Rijksmiddelen moeten worden ingezet ten behoeve van het behalen van de internationale doelstellingen op het gebied van biodiversiteit. Wat betekent dit voor het recreatiebudget? Gaan provincies eigen middelen inzetten?

Inhoudelijke samenhang: natuurbeleid dient zoveel mogelijk samen te hangen met ander beleid gericht op de fysieke leefomgeving, dat past goed bij de multi-sector beleidsomgeving.

Afstemming met andere beleidsterreinen: is het voor provincies makkelijker natuurbeleid af te stemmen met ander omgevingsbeleid (RO, water, landbouw, milieu, etc.) dan voor het Rijk? Hoe komt dat?

Agrarisch natuurbeheer buiten de EHS: agrarisch natuurbeheer buiten de EHS gaat volgens het akkoord naar het Rijk. Wat betekent dat voor de samenhang in het beleid?

Samenhang in beleid gelaagde overheid: onderlinge afstemming van het beleid van de verschillende bestuurslagen (van EU tot gemeente) is van belang in een multi-level beleidsomgeving. Hoe is de decentralisatie van invloed op de relatie tussen het beleid van:

Provincie en gemeente: wordt afstemming in de regio makkelijker?

Provincie en Rijk: nemen verantwoordingslasten nu af?

Provincie en EU: bestaat er een risico dat de doelstellingen van deze twee bestuurslagen uit elkaar groeien?

Verschil tussen de provincies: gaan er verschillen ontstaan tussen de manier waarop er in de diverse provincies natuurbeleid wordt gevoerd? Hoe komt dat? Welke gevolgen heeft dat?

Capaciteit provincie: wat is de rol van de verschillende financiële capaciteiten van de provincies?

Grensgebieden: bestaat er een risico dat er op natuurgebieden die provinciegrenzen overschrijden problemen ontstaan?

Nationale samenhang: wat betekent het als elke provincie andere prioriteiten stelt? Welke voor- en nadelen heeft dat?

Praktische uitvoeringsproblemen: wat gaat er gebeuren met zaken als het Faunafonds en het jachtbeleid? Is het niet onhandig als alle provincies dat zelf vorm gaan geven?

Innovatieve financiering en efficiënte besteding: efficiënte besteding van middelen is altijd gewenst, maar de bezuinigingen maken het extra urgent. Dit geldt ook voor het op andere manieren natuur financieren dan door middel van de traditionele overheidsbijdrage.

Efficiëntie: maakt de decentralisatie het mogelijk efficiënter te werken? Hoe precies?

Inrichten: kunnen nieuwe gebieden goedkoper worden ingericht, of meer in samenwerking met andere partijen?

Bestaande natuur: zijn provincies beter in staat te verdienen aan ecosysteemdiensten dan het Rijk? Welke mogelijkheden zijn er?

Toekomst Staatsbosbeheer: krijgen provincies meer te zeggen over Staatsbosbeheer in de toekomst? Zo ja, betekent dit ook dat Staatsbosbeheer meer dan in het verleden gaat proberen privaat geld aan te trekken?

Kennis: hebben de provincies voldoende kennis in huis om innovatieve financieringsconstructies op te zetten?

Draagvlak in de regio: draagvlak voor het natuurbeleid maakt het beleid enerzijds beter uitvoerbaar, anderzijds is het normatief wenselijk dat mensen achter de inrichting van hun eigen leefomgeving staan. Met draagvlak wordt bedoeld dat het beleid passief of actief wordt gesteund. Er wordt niet onderzocht of er draagvlak is voor de decentralisatie, maar of de decentralisatie het in potentie makkelijker of moeilijker maakt om draagvlak te creëren voor natuurprojecten in de regio.

Maatschappelijke partners: maakt de decentralisatie het makkelijker voor de provincies om samen te werken met maatschappelijke partners (zoals natuur- en landbouworganisaties) in de regio? Waarom?

Betrekken van en communicatie met burgers: hoe worden burgers nu betrokken bij het beleid in de provincie? Hoe gaat dat veranderen met de decentralisatie? Kunnen de provincies makkelijker met de burgers communiceren dan het Rijk?

Kennis: hebben de provincies voldoende kennis over interactief beleid om dit goed vorm te geven?

Complexiteit en juridisering: de technocratische benadering van het natuurbeleid heeft het draagvlak geen goed gedaan. Wordt het natuurbeleid door de decentralisatie nu wat simpeler?

Proces: vanuit de theorie zijn er veronderstellingen over de kenmerken waaraan een succesvol proces aan moet voldoen. Om te onderzoeken of dit het geval is, is informatie over het besluitvormingsproces nodig. Het gaat om het proces tussen de samenwerkende provincies (IPO) en het Rijk tussen oktober 2010 (aantreden kabinet) en februari 2012 (uitvoering Natuurakkoord van start).

Feitelijk verloop proces: hoe is het proces feitelijk gegaan, welke fasen zijn er doorlopen, wie waren er bij betrokken, welke belangen hadden de diverse partijen, wat waren heikele punten in de onderhandelingen?

Mate van tevredenheid over proces: hoe kijken de respondenten die zicht hebben gehad op dit proces erop terug? Vonden zij het een open proces, vertrouwden de partijen elkaar, zat er voldoende voortgang in het proces?

3.6 Analyse

“Analyseren is de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met behulp van begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling” (Boeije, 2005, p. 63-64). Dat betekent dat fragmenten uit interviews en documenten die bij elkaar passen naar oordeel van de onderzoeker, bij elkaar zijn gezet. Deze fragmenten hebben een bepaalde code gekregen (bijvoorbeeld de code “inhoudelijke samenhang” of de code “capaciteit provincie”) Zo werd helder welke bouwstenen het onderzoeksmateriaal bevatte en konden de gegevens thematisch worden geordend. Sommige fragmenten hebben ook meerdere codes gekregen. De coderingsboom komt nagenoeg overeen met tabel 4.

De scheiding tussen dataverzameling en -analyse is overigens niet zo hard als de opbouw van dit hoofdstuk suggereert. De eerste data uit de geschreven bronnen zijn geanalyseerd voordat de interviews hebben plaatsgevonden, de interviews zijn direct na het afnemen ook geanalyseerd om zo in het volgende interview nieuwe veronderstellingen te kunnen toetsen of scherpere vragen te kunnen stellen. Eerste analyses hebben dus voor een deel richting aan de verzameling van nieuwe gegevens gegeven. In de eindfase is vanzelfsprekend nog eens het totaalbeeld onder de loep genomen.

3.7 Validiteit en betrouwbaarheid

Het is van groot belang dat het onderzoek betrouwbaar en valide is, om goed onderbouwde uitspraken en aanbevelingen te kunnen doen. Betrouwbaarheid heeft betrekking op beïnvloeding van de waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten (Boeije, 2005 p. 145). Een studie is betrouwbaar te noemen wanneer bij het volgen van dezelfde stappen door een latere onderzoeker, ook dezelfde uitkomst volgt (Yin, 2009 p. 45). De betrouwbaarheid van deze studie is gewaarborgd door: helder te zijn over de werkwijze, het controleerbaar te werk gaan door interviews op te nemen en te transcriberen en door gebruik te maken van systematische codering. Tot slot is er gedurende het onderzoeksproces gewerkt in een intervisiegroep; dit zorgt voor extra *checks and balances*. De onderzoeker is tijdens het gehele onderzoeksproces aanspreekbaar geweest op de consistentie van de werkwijze (Boeije, 2005, p. 146).

Validiteit heeft betrekking op de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten. Als er wordt gemeten wat de onderzoeker wil meten, wordt dat opgevat als validiteit (Boeije, 2005, p. 145). Een eerste manier om systematische fouten te beperken is door verschillende databronnen te gebruiken bij beantwoording van dezelfde deelvraag: *data triangulation* (Yin, 2009 p. 116). Dit is, zoals eerder is beschreven, in deze studie van toepassing. Een tweede methode is door op een duidelijke manier de *chain of evidence* te beschrijven, dus het voor de lezer duidelijk maken hoe er logisch van vraag, tot waarneming, tot analyse, tot conclusies wordt gekomen (Yin, 2009, p. 122). De externe validiteit, dus de mate waarin de conclusies over Utrecht en Drenthe generaliseerbaar zijn naar andere provincies, is zo goed mogelijk gewaarborgd door het bewust gekozen *two-taildesign*.

Tot slot zijn er twee eigenschappen van deze onderzoeksmethode die zowel aan de validiteit als aan de betrouwbaarheid bijdragen. In dit onderzoek zijn de dataverzameling en -analyse afgewisseld. Daardoor worden waarnemingen gerepliceerd (betrouwbaarheid), en tussentijdse interpretaties in het verloop van het onderzoek getoetst (validiteit). Ook is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews, waarbij topiclijsten werden gebruikt. Semigestructureerde interviews beperken enerzijds de willekeurigheid van besproken onderwerpen (betrouwbaarheid), maar anderzijds is er voldoende flexibiliteit om door te vragen op datgene wat op dat moment relevant lijkt te zijn (validiteit) (Boeije, 2005, p. 145-148).

4 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd. Deze resultaten zijn gebaseerd op de interviews met de ambtenaren en deskundigen en op de documentenanalyse. De eerste paragraaf is een analyse van het proces dat het heeft geleid tot het Natuurakkoord; uit de theorie kwam immers naar voren hoe belangrijk een goed proces is. De indeling van dit resultatenhoofdstuk is verder grotendeels gebaseerd op de verschillende aspecten van een gewenst natuurbeleid: de paragrafen 4.2 t/m 4.6 zijn direct te herleiden tot deze vijf aspecten, zoals die in het theoretisch hoofdstuk zijn gepresenteerd. Dit gaat om de aspecten, biodiversiteit, recreatie en beleving, samenhang, innovatieve en efficiënte financiering en draagvlak. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht, waarin in één oogopslag de kansen en bedreigingen als gevolg van deze decentralisatie van het natuurbeleid zijn terug te vinden.

De paragrafen zijn als volgt ingedeeld: per paragraaf wordt eerst ingegaan op een aantal inhoudelijke deelonderwerpen. Per deelonderwerp wordt aangegeven welke elementen problemen of juist mogelijkheden op zouden kunnen leveren. Na het ingaan op deze inhoudelijke topics wordt ingezoomd op de specifieke situaties in Utrecht en in Drenthe. Deze indeling van de paragrafen is een bewuste keuze. Een groot deel van het verhaal is een generaliseerbaar verhaal, waarbij de data uit documenten, deskundigeninterviews en de diverse ambtenareninterviews elkaar goed aanvullen. Het zou het narratief van dit hoofdstuk geen goed doen deze resultaten gescheiden te presenteren. Desondanks zijn Utrecht en Drenthe twee hele verschillende provincies, waar de decentralisatie op bepaalde aspecten wel een andere impact zal hebben. Daarom wordt in de paragrafen waar dit een meerwaarde heeft, nog wel ingegaan op de situatie in de twee provincies.

In dit resultatenhoofdstuk wordt gebruik gemaakt van citaten uit interviews en documenten. Deze citaten kunnen nuttig zijn om bijvoorbeeld een bepaalde ontwikkeling te verduidelijken, een breder probleem concreet te illustreren, of een bepaald gevoel weer te geven dat heerst bij de respondenten. Er wordt consequent aangegeven of de betreffende quote representatief is voor wat in andere gesprekken naar voren is gekomen, of dat over het betreffende onderwerp juist heel verschillend wordt gedacht. In principe worden de namen van de respondent weergegeven bij het citaat. Bij uitspraken die als gevoelig kunnen worden ervaren zijn de citaten geanonimiseerd.

Tot slot is het goed van tevoren ter verduidelijking een aantal woorden te wijden aan de relatie tussen de bezuinigingen en de decentralisatie. Voor veel respondenten zijn de bezuinigingen niet los te zien van de decentralisatie. Immers: als het Rijk niet had willen bezuinigen, was deze decentralisatie er waarschijnlijk niet zo snel en zeker niet op deze manier gekomen. Dat zal ook blijken in de komende paragraaf over het besluitvormingsproces. Wanneer dus wordt gesproken over de gevolgen van 'de decentralisatie', gaat het gemakshalve om beide elementen: de verantwoordelijkheidsverschuiving die gepaard gaat met een flinke verlaging van het budget. Waar mogelijk wordt wel aangegeven welke kansen of dreigingen het gevolg zijn van de verantwoordelijkheidsverschuiving, de bezuinigingen, of een combinatie/interactie van die twee elementen.

4.1 Procesanalyse: een decentralisatie vanuit belangen

Op 20 oktober 2010 ontvingen de provincies een brief van staatssecretaris Bleker, een kleine week nadat het kabinet Rutte I was geïnstalleerd. In deze brief stond aangegeven dat het Rijk niet meer garant zou staan voor uitgaven die de provincies zouden doen in het kader van het ILG, dat nog zou lopen tot 2014. Nieuw aangegane verplichtingen zouden op eigen risico van de provincies zijn (Ministerie van EL&I, 2010). De toon was gezet. Het IPO heeft nog wel een brief teruggestuurd waarin aan werd gegeven dat dit in strijd was met de gemaakte afspraken in de ILG-overeenkomsten (IPO, 2010a), maar vanaf dat moment kwam de ontwikkeling van de EHS zo goed als stil te liggen. Dit betekende ook dat er onderhandelingen moesten komen over nieuwe afspraken, wat uiteindelijk zou uitmonden in het Natuurakkoord dat in september 2011 werd getekend.

Daarmee was het onderhandelingsproces nog niet afgerond. Er volgden nog diverse discussies over uitwerkingsafspraken, de Memorie van Toelichting. De 12 Provinciale Staten hadden tot eind december 2011

nog de tijd om in te stemmen (of niet). Uiteindelijk bereikten IPO en het Rijk pas op 8 februari 2012 overeenstemming over de uitvoering.

Uit de theorie zijn een aantal elementen naar voren gekomen van goed procesmanagement (zie par. 2.5.5). Een goed proces is een open proces, gericht op een inhoudelijke verbetering, met voldoende veiligheid voor de betrokken partijen en voldoende voortgang. Door het proces onder de loep te nemen kan worden aangegeven of aan deze vier elementen is voldaan. Er wordt beschreven hoe het proces feitelijk verliep en wie er bij betrokken waren; welke belangen de verschillende partijen hadden; met welk gevoel de respondenten terugkijken op het proces en waar dat gevoel vandaan komt.

4.1.1 De inrichting van een stevig onderhandelingsproces

Het proces is te karakteriseren als een stevig onderhandelingsproces. De onderhandelingen werden op bestuurlijk niveau gevoerd tussen een IPO-onderhandelingsdelegatie en staatssecretaris Bleker, natuurlijk ondersteund door zijn ambtenaren. De IPO-onderhandelingsdelegatie bestond uit de gedeputeerden van Drenthe, Noord-Brabant en Utrecht. Laatstgenoemde karakteriseert de onderhandelingen als volgt.

- *Moeizaam. Ik ben nu 5 jaar gedeputeerde, ik heb wel meer onderhandelingstrajecten meegemaakt. Ik vond deze wel heel erg ingewikkeld. Een lang, hard, moeilijk, lastig traject. Drie stappen vooruit, dan weer 3 maanden niks van elkaar horen, weer 3 achteruit, dan weer ineens een ambtelijk briefje waar iets heel anders stond dan we met elkaar afgesproken hadden, ik vond het uitermate ingewikkeld (Bart Krol, onderhandelaar IPO en gedeputeerde provincie Utrecht).*

Dit is ook terug te zien in het verloop van het proces. In eerste instantie was het de bedoeling dat de onderhandelingen in februari 2011 al zouden zijn afgerond; dit is dus niet gelukt. Sterker nog: de uitvoering kon pas van start in februari 2012, dus een jaar later. Toen begin 2011 duidelijk werd dat er patstellingen ontstonden, is er een procesmanager aangesteld en moesten er voorstellen komen vanaf ambtelijk niveau. De nieuwe deadline: zomer 2011. Er werd vervolgens een ambtelijk proces ingericht onder leiding van een regiegroep. Voorzitter daarvan was Hans van der Vlist, oud Secretaris-Generaal van VROM en van PvdA-huize. Behalve dat is hij ook populair in de 'groene wereld' (Trouw, 2011). Onder deze regiegroep hingen een aantal werkgroepen die met diverse thema's aan de slag gingen, bijvoorbeeld met de herijkte EHS, of RodS.

4.1.2 Complicerende factoren in de onderhandelingen

In de onderhandelingen waren er een aantal inhoudelijke heikele punten. Er waren, volgens medeonderhandelaar Krol, in ieder geval twee punten niet onderhandelbaar voor de staatssecretaris. Ten eerste dat er 600 miljoen bezuinigd moest worden. Het is natuurlijk goed voorstelbaar dat onderhandelen over een dergelijk forse verlaging van het budget niet makkelijk is. Het tweede niet onderhandelbare punt van de staatssecretaris was dat het agrarisch natuurbeheer *buiten* de EHS een Rijksverantwoordelijkheid zou blijven. De provincies waren hier om verschillende redenen ook niet blij mee (zie par. 4.4.4).

Maar er was meer dat de onderhandelingen moeizaam en traag maakte. Zo moest er eerst intern, binnen het IPO, helderheid komen over de inzet. Dat heeft tijd gekost, zeker omdat er in maart 2011 ook nog verkiezingen waren voor de Provinciale Staten. Van de 12 gedeputeerden die betrokken waren bij dit onderwerp, werden er 10 vervangen. Die moesten zich wel eerst inwerken, want het was een proces waarin de risico's voor de provincies natuurlijk aanzienlijk waren.

- *De gedeputeerden die net aangetreden waren die kregen wel eens het verhaal van nou het is ongeveer vier keer per jaar, dat IPO. Nou ik denk dat ze wel 10 keer bij elkaar zijn geweest in 2011. Ik heb meegemaakt dat ze in 2 weken 3 keer bij elkaar zijn geweest. Dat is vrij uitzonderlijk (Erik Lubberink, IPO).*

Een ander vertragend element lijkt te zijn geweest dat de decentralisatie in ieder geval in eerste instantie ambtelijk niet werd gedragen op het ministerie van EL&I. Dat is in de onderhandelingen lastig geweest en ook tijdens het maken van de uitvoeringsafspraken.¹

Verder, voordat er echt voortuitgang kon worden geboekt, moest er eerst worden gewerkt aan herstel van vertrouwen. De brief van Bleker van 20 oktober 2010 werd gezien als het eenzijdig opzeggen van afspraken. In de ambtelijke werkgroepen is men vooral gaan focussen op de inhoud, om het proces weer op gang te krijgen. Er moesten talloze afspraken worden gemaakt. Welke criteria moeten worden gehanteerd als het gaat om de herijking van de EHS? Hoe wordt er omgegaan met de internationale verplichtingen? Hoe wordt het ILG afgewikkeld? Er moesten ook rekensommen worden gemaakt: over hoeveel hectare gaat het? Wat kan dat opleveren? Uiteindelijk waren in juli de ambtelijke werkgroepen rond, en moest er op hoog bestuurlijk niveau gehandeld worden. Dit leidde uiteindelijk tot het Natuurakkoord op 20 september 2011.

4.1.3 De Memorie van Toelichting en de uitvoeringsafspraken

Daarmee was de kous nog niet af. De provincies wilden een Memorie van Toelichting, want de Provinciale Staten hadden de gelegenheid wel of niet in te stemmen met het akkoord. Het Natuurakkoord is een akkoord op hoofdlijnen, dus voor de verschillende Staten was het belangrijk om te kunnen zien welke rekensommen en gedachten er achter die hoofdlijnen lagen. Maar de staatssecretaris wilde daar in eerste instantie niet aan meewerken. Dit is uiteindelijk, mede onder druk van de Tweede Kamer, wel gebeurd in november. Ook deze discussie heeft weer enige vertraging opgeleverd, ook omdat EL&I terughoudend is geweest in het contact met de provincies in de aanloop naar de stemmingen.

Er kwamen toen, naar aanleiding van deze Memorie, toch weer interpretatieverschillen op tafel, die hebben geleid tot een addendum op 7 december. Intussen moesten alle Provinciale Staten laten weten voor eind december of zij al dan niet instemden met het akkoord. Eind december waren vier provincies tegen. In Noord-Brabant leidde de stemming tot een politieke crisis; uiteindelijk heeft Noord-Brabant toch ingestemd en bleven alleen de drie noordelijke provincies tegen. Die provincies hebben vervolgens aangegeven wel mee te gaan werken aan de uitvoering van het akkoord.

Onduidelijke afspraken leidden intussen tot nieuwe discussies in januari 2012, die gingen over 14.000 ha grond van het Rijk. Konden die wel of niet gebruikt worden voor het grond-voor-grondprincipe, of moest het in een revolving fund van het Rijk? Dit ging dus, bij een normbedrag van 50.000 euro per hectare grond, over ongeveer 700 miljoen euro. Dat werd een breekpunt in de onderhandelingen, en toen moest er weer op hoog bestuurlijk niveau worden overlegd, waar ook het ministerie van Binnenlandse Zaken bij betrokken was (Rijksoverheid, 2012a). Uiteindelijk werd er op 8 februari duidelijkheid bereikt over uitvoeringsafspraken.

Interpretatieverschillen over cijfers hebben dus een belangrijke rol gespeeld. Dit komt doordat er een ambigu akkoord op bestuurlijk niveau is gesloten dat lastig concreet is te maken in de praktijk. Maar ook het feit dat de ambtelijke organisatie bij EL&I niet enthousiast lijkt te zijn geweest over de plannen kan hier aan hebben bijgedragen. Verschillende respondenten verwachten dat ook in de toekomst de discussie over cijfers en specifieke verantwoordelijkheden weer op kan laaien.

- *Sommige dingen zijn gewoon onduidelijk in het akkoord, vaak werkt dat in financiële zin nadelig uit en dat is gewoon heel vervelend. Dan moet ik weer zeggen: jongens, dit hadden we niet voorzien. Wie had dit wel voorzien? Niemand? Nee. Nou dat is gewoon vervelend (Peter Jelsma, provincie Utrecht).*
- *Wij hadden onze papieren op tafel gelegd van: zo zit het in elkaar. En het ministerie kwam dus ook met een lijstje van cijfers, en die waren dus afwijkend. Het meest dodelijke is dat je in de onderhandelingen*

¹ Hierbij moet wel aangetekend worden dat voor dit onderzoek niemand van EL&I zelf is gesproken, maar meerdere respondenten hebben dit wel aangegeven en hier voorbeelden van gegeven.

over verschillende cijfers gaat praten (...). Je vertrouwt het ministerie ook niet, met hun cijfers. Dat is een continue factor geweest (respondent IPO).

4.1.4 Een decentralisatie vanuit belangen

De decentralisatie van het natuurbeleid blijkt een decentralisatie te zijn vanuit belangen. De documenten, de onderhandelingen: centraal staan de financiële cijfers, en de gegevens over grond. Er is een goed rationeel verhaal te houden over de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies, maar rationele argumenten zijn niet dominant geweest in het proces. Zowel de provincies als het Rijk hadden belang bij de decentralisatie.

- *Echt een goede discussie over 'waarom willen we nu decentraliseren' is er eigenlijk niet geweest in de Kamer, vind ik (Robert Jan Fontein, Alterra).*
- *Volgens mij waren er vanuit verschillende groepen verschillen motieven (Marieke Gorree, Algemene Rekenkamer).*

Voor het Rijk was van belang dat het 600 miljoen moest bezuinigen en de decentralisatie kon helpen dat doel te bereiken. Dat zou bovendien schelen in het personeel. Daarbij bestaat het beeld dat de provincies een vrij rijke bestuurslaag zijn, dus zij konden zo proberen geld uit de provincies aan te trekken voor het natuurbeleid. Dit is overigens ook gelukt (zie de volgende paragraaf). Verder was er de politieke lijn van het kabinet dat niet meer dan twee bestuurslagen zich moesten bemoeien met één beleidsterrein, en dat het takenpakket van de Rijksoverheid kleiner moest. Daar draagt de decentralisatie aan bij. De discussies in de Kamer en de Staten van Utrecht en Drenthe gingen ook vooral over geld (Provincie Utrecht, 2011e; Provincie Drenthe, 2012b).

De provincies hebben te maken met de discussie of de bestuurslaag op zich wel relevant is. Door meer taken en verantwoordelijkheden op zich te nemen, tonen zij aan dat het middenbestuur wel degelijk van groot belang is. Verder zijn zij er van overtuigd dat zij zich hebben bewezen tijdens de ILG-periode als regisseur van het landelijk gebied en vinden ze het dus prettig dat zij meer macht en meer beleidsvrijheid krijgen op dat terrein. Het is een rol die zij graag op zich willen nemen. Dit blijkt ook uit het Profiel Provincies, dat is opgesteld door het IPO. Daarin staan ruimtelijke ontwikkeling en economie centraal, en de wisselwerking daartussen. Ook natuur valt daaronder (IPO, 2010b). Respondenten uit de provincies bevestigen dit beeld: niemand van hen was negatief over het willen oppakken van die verantwoordelijkheid.

Het feit dat de decentralisatie er een was vanuit belangen, waarbij geld een grote rol speelde in het onderhandelingsproces, maakt duidelijk dat de decentralisatie en de bezuinigingen niet los van elkaar gezien kunnen worden. Als er niet bezuinigd had hoeven worden, was er geen brief geweest op 20 oktober 2010 die het ILG-programma in feite stillegde. De decentralisatie was vermoedelijk later gekomen, of misschien helemaal niet. Er hebben ten tijde van de 'Brede Heroverwegingen' zelfs plannen op tafel gelegen om alle ILG-gelden juist te recentraliseren (Ministerie van Financiën, 2010, p. 13).

4.1.5 Tot slot

Wanneer we kijken naar de kernwaarden van het procesmanagement dan is het proces te karakteriseren als verre van ideaal. Het was bij vlagen geen *open* proces; er was ruimte voor veel interpretatieverschillen die soms pas laat naar voren kwamen, zoals de discussie over de ruilgronden in januari 2012. Ook zijn periodes geweest met slechts zeer beperkt contact, zoals in de aanloop naar de stemmingen in de Provinciale Staten.

Ook de *veiligheid* van de provincies kwam in het geding. Het is niet zo dat de kernwaarde van de provincie als belangrijke speler in het landelijk gebied in twijfel werd getrokken. Maar net als waar bij voorgaande decentralisaties weinig aandacht was voor financiële risico's voor gemeenten (zie par. 2.5.5), was er hier weinig aandacht vanuit het Rijk voor de financiële risico's van de provincies. Sterker nog: er werd over en weer geprobeerd de financiële risico's zoveel mogelijk bij de andere partij te leggen. De belangentegenstellingen waren dermate groot dat de *voortgang* niet gewaarborgd was. Het traject heeft uiteindelijk een jaar langer geduurd dan in eerste instantie gepland.

➤ *Fraai is het niet maar meer zat er niet in (Johan Remkes, voorzitter IPO; IPO, 2011b).*

Niet de *inhoud* stond centraal tijdens het onderhandelingsproces, maar belangen. Wel hebben de ambtelijke werkgroepen gefocust op de inhoud. Ook was er in het ambtelijke traject een onafhankelijke procesmanager aangesteld, de heer Van der Vlist.

Vanuit de theorie zijn er wel enige veronderstellingen dat een proces dat voldoet aan de genoemde vier kernwaarden ook bijdraagt aan een goed resultaat. In de verdere resultaten zal bijvoorbeeld terugkomen dat de ambiguïteit van gemaakte afspraken in het akkoord in de praktijk tot problemen leidt. Deze ambiguïteit heeft te maken met het feit dat dit een proces was waarin belangen centraal stonden.

In de volgende vijf paragrafen wordt duidelijk welke kansen en bedreigingen de decentralisatie met zich meebrengt voor de vijf aspecten van een gewenst natuurbeleid zoals die zijn geformuleerd in het theoretisch kader (zie par. 2.6).

4.2 Biodiversiteit

4.2.1 Inleiding

Met de decentralisatie worden de provincies verantwoordelijk voor de biodiversiteit; dat wil zeggen de instandhouding van bepaalde natuurlijke habitats en in het wild levende flora en fauna. Het primaire doel van de EHS is geweest de afname van de biodiversiteit in Nederland te stoppen; door natuurgebieden te vergroten, te verbinden, en de (milieu)kwaliteit van de gebieden te verhogen. Wat gaat de decentralisatie voor die ambitie betekenen?

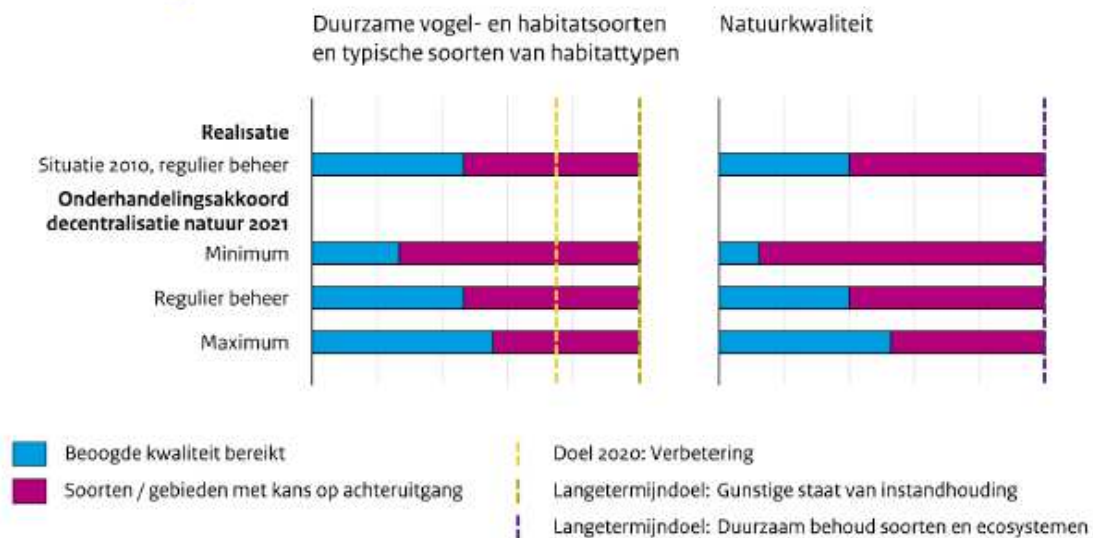
De data over de gevolgen van de afspraken die zijn gemaakt ten aanzien van de gecombineerde decentralisatie en bezuinigingen op het natuurbeleid geven een eenduidig beeld. De biodiversiteit in Nederland neemt nog steeds af. Met deze plannen wordt de afname niet gestopt, terwijl dit met de oorspronkelijke EHS-plannen mogelijk wel zou zijn gelukt. De kans is zelfs reëel dat de biodiversiteit versneld afneemt: voor de biodiversiteit leveren de plannen uit het Natuurakkoord dus vooral bedreigingen op.

4.2.2 Internationale verplichtingen

De belangrijkste biodiversiteitsdoelstellingen die Nederland zichzelf heeft opgelegd, vloeien voort uit de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de Kaderrichtlijn Water en de Convention of Biological Diversity. In paragraaf 2.2.8 is aangegeven wat deze verplichtingen inhouden. Het gaat met name om de 'gunstige staat van instandhouding', ofwel dat het in de Europees beschermde gebieden niet steeds *slechter* mag gaan met de natuur, en om het behouden van bepaalde soorten en habitats.

Het PBL heeft een globale toetsing gedaan van de gemaakte afspraken zoals die op papier stonden in het onderhandelingsakkoord van september 2011. Het rapport, dat zich met name richt op natuurkwaliteit en biodiversiteit, concludeert op hoofdlijnen dat een versnelde afname van de natuurkwaliteit reëel is en dat de internationale doelen waarschijnlijk niet worden gehaald. Dit ondanks een prioriteitsstelling: in het Natuurakkoord is afgesproken dat de beperkte Rijksmiddelen die beschikbaar komen, volledig moeten worden besteed aan het behalen van de internationale doelstellingen.

Toets onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur aan doelen



Figuur 4: toets onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur aan doelen (PBL, 2012)

“Uit de doorrekening blijkt dat met de maatregelen in het akkoord de doelen niet worden gerealiseerd: zowel bij de minimum als bij de maximum uitwerking van het akkoord is het percentage duurzame soorten en de natuurkwaliteit lager dan de streefdoelen voor gunstige staat van instandhouding. (...) Bij een versobering van het regulier natuurbeheer zal de staat van instandhouding afnemen ten opzichte van de huidige situatie. In die situatie is achteruitgang van natuur zeker. Wanneer niet versoberd wordt op regulier beheer blijft het percentage niet-duurzame soorten gelijk aan de ‘situatie 2010- regulier beheer’ en ook dan blijft achteruitgang optreden.” (PBL, 2012).

Opvallend is dat ondanks de vermindering van de Rijksbijdrage met ongeveer tweederde deel, het Rijk en de provincies wel hebben opgeschreven in het Natuurakkoord dat “in de periode tot aan 2021 wordt voldaan aan de verplichtingen” (IPO, 2011a). Zowel provinciale ambtenaren als deskundigen als het PBL-rapport geven aan dat dat niet aannemelijk is. Er heerst onder sommige respondenten enige verbazing over hoe beperkt de staatssecretaris zich hiervoor hoefde te verantwoorden in de Tweede Kamer:

- *Ik heb het echt bizar gevonden: eigenlijk het hele PBL-rapport zegt: het akkoord zorgt ervoor dat de biodiversiteit achteruit gaat. En wat doet Bleker: hij pakt één tabelletje; dat interpreteert hij verkeerd, hij zegt: kijk op basis van dat tabelletje zie je dat de biodiversiteit niet achteruit gaat. En dat wordt gewoon gepikt in de Kamer. Dat vind ik echt heel erg wonderlijk (respondent provincie Utrecht).*

In de volgende subparagrafen wordt meer in detail ingegaan op de invloed van het akkoord op de natuurkwaliteit en biodiversiteit in Nederland, waarbij ook meteen de geldstromen die de provincies straks tot hun beschikking hebben onder de loep worden genomen. De uitgaven aan ecologische doelstellingen, zijn in te delen in grofweg drie categorieën: grondverwerving, inrichting en beheer. De resterende verwervings- en inrichtingsopgave moet worden betaald uit de opbrengsten uit het grond-voor-grondprincipe, het beheer met geld dat het Rijk straks jaarlijks extra in het Provinciefonds gaat storten. Verder kunnen provincies eigen middelen inzetten of op zoek gaan naar private financiering. Die laatste categorie blijft hier onbesproken, daar wordt in paragraaf 4.5 op ingegaan.

4.2.3 De verwervings- en inrichtingsopgave en het grond-voor-grondprincipe

Volgens het Natuurakkoord wordt de EHS herijkt. De afspraken die zijn gemaakt over de gronden, en het grond-voor-grondprincipe, zijn erg complex en behoorlijk technisch. Toch is het belangrijk hier op in te gaan. De

grondafspraken vormen een belangrijk deel, zo niet de kern, van het Natuurakkoord. Ook vormen ze de bron van veel discussie over het akkoord en hebben de afspraken direct grote invloed op de biodiversiteit en de hoeveelheid natuur in Nederland. Het gaat bovendien om veel geld. Om daar gevoel bij te krijgen: de gemiddelde prijs van een hectare grond in Nederland is ongeveer 50.000 euro. Maar dit kan sterk wisselen per grondfunctie of per regio. In Drenthe is de grondprijs drie à vier keer lager dan in Zuid-Holland, waar dit gemakkelijk boven een ton uitkomt.

De hoofdlijn van de gemaakte afspraken over gronden is als volgt. De EHS zou oorspronkelijk 728.500 hectare (ha) natuur op land beslaan en afgerond worden in 2018. In het Natuurakkoord is echter afgesproken dat de EHS wordt herijkt, de provincies stellen daar dit jaar de definitieve grenzen van vast (PBL, 2011, p. 9). De herijkte EHS zal ongeveer 600.000 ha gaan beslaan. Afgesproken met het Rijk is dat ten opzichte van de situatie op 1 januari 2011 nog 40.000 ha wordt ingericht, waarvan nog 17.000 ha moet worden verworven (IPO, 2012). Als nieuwe einddatum is 2021 afgesproken. Het is de vraag op dit lukt. Het gaat om nog maar kleine stukken grond, en in de praktijk blijken juist de laatste hectares moeilijk te verkrijgen (PBL, 2011, p. 14).

<i>Herijkte EHS</i>
600.000 ha
Waarvan: 40.000 ha nog in te richten.
Waarvan: 17.000 ha nog te verwerven.

Tabel 5: herijkte EHS

Zoals gemeld, moet de verwervings- en inrichtingsopgave worden gerealiseerd met opbrengsten uit het grond-voor-grondprincipe. Dit principe is niet populair onder de meeste respondenten. De werking van het mechanisme is al kort uitgelegd in het theoretisch hoofdstuk: het gaat erom dat inrichting en verwerving moeten worden gefinancierd met de verkoop van andere gronden. De impopulariteit heeft verschillende redenen.

Allereerst wordt niet verwacht dat het grond-voor-grondprincipe genoeg geld oplevert voor de opgave. Het PBL wijst op de kans van tegenvallende grondopbrengsten per hectare, nu de vraag naar landbouwgrond voor verstedelijking opdroogt en die voor natuurontwikkeling verandert in een aanbod (PBL, 2011). De 12 Landschappen en Natuurmonumenten schatten dat het grond-voor-grondprincipe 500 miljoen euro opbrengt, terwijl zij denken dat er 900 miljoen euro nodig is (Drents Landschap, 2012). Zowel de ambtenaren als deskundigen geven aan dat de totale hoeveelheid geld die beschikbaar zal komen voor verwerving en inrichting door grondverkoop, waarschijnlijk niet voldoende zal zijn om de herijkte EHS te realiseren.

Wel is in het zogeheten Lenteakkoord afgesproken dat er 120 miljoen euro extra vrijkomt in het jaar 2013 voor het inrichten en afronden van natuurgebieden (de andere 80 miljoen gaat oa. naar beheer). De Tweede Kamer gaat nog besluiten op basis van voorstellen van de provincies hoe dit geld precies wordt ingezet. Dit overigens tot verbazing van de gedeputeerde van Utrecht, die erop wijst dat dat in feite een verkapte centraliserende beweging is.

De tweede reden dat het grond-voor-grondprincipe niet populair is, heeft te maken met vertraging en de complexiteit ervan. Er zijn verschillende redenen waarom het grond-voor-grondprincipe de verwerving en inrichting zal vertragen. Sowieso is het natuurlijk makkelijker om gewoon een 'pot geld' te krijgen dan om eerst grond te moeten verkopen voordat je nieuwe grond kunt verwerven of inrichten.

- *Kijk, eerst was er gewoon een budget voor als je de inrichting van een gebied wilde gaan doen. Nu moet eerst grond verkocht gaan worden. (...) Dat zal sowieso een vertraging in het tempo met zich meebrengen (Hendrien Bredenoord, PBL).*
- *Dat hele grond-voor-grondprincipe is een crime (respondent provincie Utrecht).*

Verdere vertraging ligt op de loer, vanwege lastige onderhandelingen binnen het IPO over de verdeling van de 'grond-voor-grondpot'. Op dit moment is er een 'commissie van wijze mannen' bij het IPO aan het onderzoeken welke gronden er zijn, hoeveel die op zouden kunnen brengen, en hoe deze opbrengsten vervolgens het beste over de provincies kunnen worden verdeeld.

- *Het Rijk heeft zich er niet aan gewaagd om te zeggen: we gaan het zo over de provincies verdelen. Nee, het is makkelijker om het de provincies onderling uit te laten vechten en dat vechten gaat straks nog wel komen. We weten dat er veel te weinig middelen zijn en ik ben benieuwd inderdaad of we in november een besluit kunnen nemen. Volgens mij gaat het écht nog een heel moeilijk traject worden (respondent provincie Drenthe).*

Een derde en controversiële reden voor de impopulariteit van het grond-voor-grondprincipe, toch hét mechanisme waarmee straks alle nieuwe hectaren natuur in Nederland moeten worden gefinancierd, is dat een bijdrage wordt gevraagd van de terrein beherende organisaties. In het akkoord zet het Rijk in op dat zij 6.000 tot 9.000 ha natuur binnen de EHS moeten verkopen. Het gaat dat om 'minder waardevolle natuur' aan de randen van de EHS (IPO, 2011a). Op zijn zachtst gezegd opvallend, aangezien deze organisaties geen mede-ondertekenaars zijn van het akkoord. De Landschappen en Natuurmonumenten hebben aangegeven dat dit onbespreekbaar is en niet gaat gebeuren, al staan ze open voor vrijwillige grondruil als de natuur daar beter van wordt (Provincie Utrecht, 2011d).

Een laatste opmerking ten aanzien van de verwerving en inrichting van de gronden, is dat volgens de afspraken ook de inzet van het Rijk op het Bufferzonebeleid en de Robuuste Verbindingen stopt. Een respondent verwijst naar de eilandtheorie, de basis van de EHS, dat die in feite aan de kant is geschoven met dit akkoord.

- *Je moet de kwaliteit van de natuurgebieden verbeteren, de oppervlakte vergroten en de gebieden meer aan elkaar verbinden, de eilandtheorie. De drie V's. Juist over dat vergroten en verbinden, nou daar was over nagedacht welke hectares dat moesten zijn. Die onderdelen zijn geschrapt. Men heeft gezegd: er is minder geld. Dat is een politieke keuze (Hendrien Bredenoord, PBL).*

4.2.4 Beheer

Waar de verwerving en inrichting gefinancierd moet gaan worden uit het grond-voor-grondprincipe, stort het Rijk voor de beheerkosten vanaf 2014 jaarlijks 105 miljoen euro extra in het Provinciefonds. Maar van deze 105 miljoen moeten ook andere zaken worden betaald, zoals het Faunafonds, ganzenbeheer, agrarisch natuurbeheer binnen de EHS, de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof) en het vegetatiebeheer in de uiterwaarden (IPO, 2012).

Het overheidsbudget voor al deze regelingen en programma's is nu ongeveer 300 miljoen. Al met al betekenen de afspraken dat er een tekort van ongeveer 200 miljoen euro naar de provincies wordt gedecentraliseerd. Inmiddels is afgesproken dat de provincies zelf tussen de 60 à 65 miljoen euro gaan inzetten om dit tekort voor een deel op te vangen, maar de versobering blijft gehandhaafd (PBL, 2012c). Een respondent in Drenthe wijst erop dat zij daar helemaal geen middelen voor hebben.

- *Wij moeten volgens het akkoord 60 miljoen, 5 miljoen per provincie, eigen geld bijdragen aan beheer. Hebben wij niet. Zegt het akkoord wel dat we dat moeten. Dus het wordt heel vervelend (Jan Grotenhuis, provincie Drenthe).*

Aan de andere kant zijn er ook provincies die juist meer inleggen. Zo heeft de (rijke) provincie Gelderland aangegeven 20 miljoen euro per jaar extra uit te trekken voor beheer (Omroep Gelderland, 2012). Hoe dan ook: het beheer zal sterk worden versoberd. Het PBL gaat er vanuit dat waar beheerders nu 84% van de beheerkosten vergoed krijgen via het SNL, dit zal versoberen naar 75% (PBL, 2012c). Het is niet ondenkbaar dat er nog eens goed naar het SNL wordt gekeken en dat dit percentage nog lager komt te liggen. Beheerkosten verschillen sterk per natuurype. Beheer van natte heide is bijvoorbeeld erg duur (enkele honderden euro's per

hectare per jaar), beheer van bos is juist erg goedkoop (ca. 50 euro per hectare per jaar). Versoerd beheer heeft als gevolg dat er meer eenvormige natuur in Nederland zal ontstaan. De natuurkwaliteit zal versneld afnemen (PBL, 2011).

Het is wel zo dat er inmiddels voor 2013 is afgesproken dat er 80 miljoen extra komt voor beheer (SNL), PAS en hydrologische maatregelen (anti-verdroging). Men is er blij mee, maar onduidelijk is in hoeverre dit extra geld structureel is. Deskundigen wijzen er in de interviews op dat vooral het structurele karakter van de financiering voor natuurbeleid erg belangrijk is. Zo geeft een deskundige het volgende advies aan de provincies:

- *Voor natuur is continuïteit erg belangrijk. Dus dat dingen een lange continue factor van duurzaamheid kennen. (...) De continuïteit in het beheer en de doelen en de consistentie en de rust bewaren op dat vlak is een verstandige strategie: laat je niet gek maken (Hendrien Bredenoord, PBL).*

Tot slot: er is natuurlijk ook nog natuur die buiten de EHS valt. Die natuur is wellicht minder belangrijk voor het behalen van biodiversiteitsdoelstellingen, maar levert toch een bijdrage aan de natuurkwaliteit in Nederland. Voor het beheer in deze gebieden is in zijn geheel niet in financiering voorzien (Tweede Kamer, 2011).

4.2.5 Nog veel onduidelijkheid

Er is met name financieel nog veel onduidelijk, ondanks de Memorie van Toelichting en de uitvoeringsafspraken. Het is een terugkerend thema in de gesprekken; zonder duidelijkheid kunnen de provincies niet met zekerheid aangeven hoeveel geld er is voor verwerving, inrichting en beheer. Het PBL hanteert in figuur 4 niet voor niets een grote marge tussen een minimaal en een maximaal scenario. Met de decentralisatie werd juist eigenlijk gehoopt op helderheid: dat men na alle vertragingen weer aan de slag kan in het landelijk gebied.

De onduidelijkheid komt onder andere omdat politiek gezien enige ambiguïteit nodig was om een akkoord mogelijk te maken. Dus de klassieke spanning tussen benodigde ambiguïteit op politiek niveau, en de gewenste duidelijkheid op ambtelijk niveau, is in dit decentralisatieproces zeer herkenbaar.

Onduidelijkheden die al zijn genoemd betreffen de grootte van de opbrengst en de wijze van verdeling van het grond-voor-grondprincipe, de mate waarin het extra geld uit het Lenteakkoord structureel zal zijn (gezien de aankomende verkiezingen en de economische situatie), en in hoeverre de provincies de keuze zullen maken de Rijksbezuinigingen te compenseren.

Onduidelijkheden die in andere paragrafen aan de orde zullen komen zijn onder andere hoe de aansturing van Staatsbosbeheer zal zijn en hoe de verantwoordingsystematiek eruit zal zien. Ook op concrete financiële uitwerkingen van het akkoord gaat het mis. Zo is er discussie geweest over zaken als de FES-middelen (Fonds Economische Structuurversterking) of de overname van de Dienst Regelingen (een uitvoeringsinstantie), en de respondenten twijfelen er niet aan dat ook in de nabije toekomst over zulke concrete punten de discussie op kan laaien. Het helder krijgen van alle afspraken en eigen ambities zal volgens de provinciale respondenten nog zeker duren tot het einde van dit jaar, 2012.

- *Welke euro's er nu wel onder vallen en welke niet, dat is echt tot op de dag van vandaag nog aanleiding voor discussie (...). Bijvoorbeeld een oude afspraak op bewindspersonenniveau tussen VWS en LNV over een bijdrage van EL&I over uiterwaardebeheer voor RvR- en NURG-gronden, 3 miljoen per jaar. Dat geld is nooit gelabeld. Volgens Bleker zit dat in het akkoord. Kom je bij Gelderland, en die zeggen; ja maar niet in het akkoord dat namens ons is ondertekend. Dus, zo zijn er een heleboel partijen die het akkoord naar zichzelf toe uitleggen (Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat).*

4.2.6 Utrecht

In Utrecht is er sprake van slechts een kleine verwervings- en inrichtingsopgave ten aanzien van de Natura 2000-gebieden. De Utrechtse Heuvelrug is bijvoorbeeld geen Natura 2000-gebied en valt dus niet onder Europese verplichtingen. Een ambtenaar legt uit:

- *Bij de aanwijzing had je kunnen verwachten dat bijvoorbeeld de Utrechtse Heuvelrug aangewezen zou worden. Maar aangezien de hele Veluwe al aangewezen was, was het leefgebied droge zandgronden al bediend, op nationaal niveau. Dan hoef je niet in hectares droge zandgronden nog meer te doen (Jandirk Kievit, provincie Utrecht).*

In Utrecht ligt er nu een *verwervingsopgave* van slechts 200 à 300 ha voor internationaal aangewezen gebieden. De provincie Utrecht heeft in het Akkoord van Utrecht afgesproken dat deze hectaren sowieso tot stand zullen komen. De afspraak is als volgt: er lag nog een restantopgave van 6.000 ha van de oorspronkelijke EHS. Die wordt wel aanzienlijk verkleind: 1.500 ha wordt buiten de EHS begreemd. 1.500 ha wordt wél gerealiseerd, uiterlijk in 2018 (waarbinnen dus ook die paar honderd hectare internationale verplichtingen vallen). Dit mede dankzij een extra bijdrage van 10 miljoen euro van de provincie.

	<i>Oorspronkelijke verwervingsopgave nieuwe natuur voor EHS</i>	<i>Verwervingsopgave: afspraken over herijkte EHS</i>
Utrecht	11.000 ha (5.000 al verworven)	6.500 ha
Drenthe	18.000 ha (10.000 ha al verworven)	15.500 ha

Tabel 6: afspraken over herijkte EHS in Utrecht en Drenthe; vooral voor Drenthe is onduidelijk of deze ambities wel haalbaar zijn

Dan blijven er nog 3.000 ha over: die worden voorlopig niet ingericht, maar wel binnen de ‘groene contour’ geplaatst, wat betekent dat grote onomkeerbare ontwikkelingen waardoor EHS-realiseren in de toekomst onmogelijk wordt, niet plaats mogen vinden binnen deze gebieden (planologische bescherming). Wanneer, met bijvoorbeeld aanvullende financiering, in deze gebieden natuur wordt gerealiseerd, worden ze alsnog toegevoegd aan de EHS. Mocht blijken dat er minder geld komt dan ingeschat om de afspraken na te komen (bijvoorbeeld doordat de verdeling van gelden binnen het IPO negatief uitpakt voor Utrecht), komt er hernieuwd overleg met de partners maar de verwerving van de Europees prioritaire gebieden zal daarbij vermoedelijk niet in gevaar komen (Provincie Utrecht et al., 2011). Die hectaren liggen met name in het plassegebied in het noorden van de provincie.

Dit alles betekent niet dat de natuur er helemaal niet op achteruit gaat in Utrecht, of dat er aan *alle* internationale verplichtingen voldaan kan worden. Dat heeft onder andere te maken met erg kostbare inrichtingsmaatregelen en stikstofproblematiek. Dat die maatregelen zo kostbaar zijn, betekent dus wel dat de provincie Utrecht veel geld moet stoppen in relatief kleine gebiedjes, aangezien er een prioriteitsstelling met het Rijk is afgesproken voor internationale doelstellingen. De hele Utrechtse Heuvelrug valt bijvoorbeeld wel onder de EHS, maar niet onder de Europese verplichtingen. Daar moet de provincie zelf geld voor vrijmaken. Men is in Utrecht dus niet blij met die prioriteitsstelling.

- *Bij die internationale verplichtingen moet je soms zulke ingrijpende maatregelen nemen, met name watermaatregelen, waterpeilen opzetten en dan weer beschermende maatregelen dat de gemeente Veenendaal niet onder water loopt, dat zijn zeer kostbare interventies (...). Die enorme focus met die Rijksmiddelen op die internationale verplichtingen, vind ik niet per se goed voor de Nederlandse natuur (Bart Krol, gedeputeerde provincie Utrecht).*

De EHS wordt ook in Utrecht aanzienlijk kleiner dan eerst was gepland (met 4.500 ha), en zoals in alle provincies zal ook in Utrecht de beheervergoeding soberder worden. Verschillende partijen in de Staten, zoals CDA, VVD en D66 hebben aangegeven zich daar zorgen over te maken, en ook respondenten geven aan dat het daar knelt, ondanks dat de provincie Utrecht daar 5 miljoen euro eigen middelen voor uittrekt.

- *Het kan niet zo zijn dat aan de ene kant nieuwe natuur wordt ontwikkeld, terwijl aan de andere kant achterstand gaat ontstaan in beheer van bestaande natuur (Gijs de Kruif, CDA-Statelid provincie Utrecht; Provincie Utrecht, 2011e).*
- *Het geld wat we krijgen is fors minder dan wat we hadden voor natuurbeheer. We krijgen er ook taken bij. We gaan ook Staatsbosbeheer betalen bijvoorbeeld, dat is voor ons nieuw. Ja, dan zul je wel een beetje moeten beknibbelen, dat kan niet anders (Mark Hoevenaars, provincie Utrecht).*

Hoe de provincie precies hiermee om zal gaan wordt duidelijk in de nieuwe beheervisie, die op dit moment in ontwikkeling is.

4.2.7 Drenthe

In Drenthe is de situatie heel anders dan in Utrecht. De ambities uit het Groenmanifest (opgesteld door de maatschappelijke partners) vormen de inzet voor de provincie. Afgesproken is dat er minder natuur komt in Drenthe: geen 18.000 ha aanleg van nieuwe natuur voor de EHS, maar 15.500 ha. Daarvan zijn 10.000 ha al verworven (waarvan de helft ingericht) en er zijn voor 2.000 ha al juridische en/of bestuurlijke verplichtingen aangegaan. De ondertekenaars willen de resterende 3.500 ha in de periode 2011-2027 realiseren (Drents Landschap et al, 2011).

Van de verwervingsopgave komt 2.600 ha voort uit internationale verplichtingen. Voor deze verplichtingen moeten ook nog eens circa 7.300 ha worden ingericht. Er ligt dus een aanzienlijke opgave in het kader van Europese regelgeving.

Het is de vraag of deze afspraken haalbaar zijn. Drenthe is een arme provincie, en respondenten uit Drenthe vragen zich openlijk af of er wel voldoende middelen beschikbaar komen uit het grond-voor-grondprincipe om überhaupt de 2.000 ha te betalen waar al afspraken over zijn gemaakt. Dit gaat om 42 miljoen euro. Deze afspraken gaan grotendeels wel over gronden die ook voor Europese doelen zijn aangekocht (Provincie Drenthe, 2012b). Als aan deze 42 miljoen is voldaan, zijn daarna pas middelen om nieuwe gronden te verwerven in het kader van Europese verplichtingen.

Zoals gezegd moeten nieuwe gronden worden betaald uit het grond-voor-grondprincipe. En omdat Drenthe geen ruimte heeft zelf extra geld in te leggen, is de provincie zeer afhankelijk van de verdeling van de opbrengsten binnen het IPO. Dat geeft de respondenten het gevoel dat Drenthe overgeleverd is aan de bereidwilligheid van andere provincies het geld te delen. Dat wekt weinig vertrouwen.

- *Nouja en zo langzamerhand begin ik me wel eens zorgen te maken van gaan we die 42 miljoen wel gedaan krijgen. En dan zit je inderdaad in projecten die ver in de uitvoering zijn en die gewoon betaald moeten worden en daar wil je ook gewoon betrouwbaar zijn als overheid dus dat moet je gewoon uitfinancieren. Dat moet gewoon betaald worden, klaar (respondent provincie Drenthe).*

Ook in Drenthe zal de beheervergoeding versoberd worden, maar waar er in Utrecht nog financiële ruimte is om 5 miljoen extra bij te dragen zal daar in Drenthe minder ruimte voor zijn. Staatsbosbeheer heeft al expliciet aangegeven dat zonder aanvulling vanuit de provincie het beheer vermoedelijk onder druk komt te staan (Provincie Drenthe, 2011b). Net als bij de verdeling van het grond-voor-grondgeld, is het IPO voor Drenthe de laatste strohalm. Er wordt 105 miljoen in het Provinciefonds gestort; Drenthe heeft daarvan ongeveer 14 tot 16 miljoen nodig (Provincie Drenthe, 2012c).

- *Nu het IPO zich heeft geconformeerd aan de nu voorliggende Rijksinzet draagt het ook de verantwoordelijkheid om dit voor provincies als Drenthe beter draagbaar en uitvoerbaar te maken. Dit stelt hoge eisen aan de solidariteit binnen het IPO (Provincie Drenthe, 2012c).*

4.2.8 Tot slot

Het mag duidelijk zijn dat dankzij de financiële versoering die gepaard gaat met de decentralisatie, de biodiversiteit in Nederland verder onder druk komt te staan. Aan het eind van deze paragraaf resteren er nog een aantal opmerkingen. Ten eerste valt op dat er grote verschillen kunnen gaan ontstaan tussen provincies. Het verschil tussen Drenthe en Utrecht maakt dit duidelijk, maar ook de wetenschap dat bijvoorbeeld de provincie Gelderland miljoenen extra uittrekt voor beheer en zelfs 77,5 miljoen euro neerlegt in de komende vier jaar om door te kunnen gaan met de EHS (Omroep Gelderland, 2012). Grote verschillen kunnen voor de biodiversiteit negatief uitpakken: daar wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.4.3.

Ten tweede: er is nog onzekerheid over hoe negatief het precies zal uitpakken. Onduidelijkheid en onzekerheid vormden centrale gespreksonderwerpen in de interviews en zorgen ervoor dat het natuurbeleid maar traag wordt hervat.

Ten derde: in deze paragraaf is met name gegaan over financiële capaciteiten. Daar concentreert ook de discussie zich op, en de informatie in de documenten. Respondenten zien geen problemen voor wat betreft andere capaciteiten, als mankracht en kennis. Qua kennis wordt er hier en daar zelfs gesteld dat provincies misschien wel meer expertise over natuurbeleid in huis hebben dan het Rijk.

- *Positiefste gevolg van de decentralisatie is volgens mij dat ehm...Wat je in de loop van de jaren zag was dat LNV het dossier niet echt serieus oppakte. LNV was vooral landbouw. En je ziet dat de provincie daar echt de goeie mensen op zet. Die weten echt wel waar het over gaat. Dus ik denk dat de kennis in de provincie, die er volgens mij altijd wel geweest is, dat die veel beter gemobiliseerd wordt (Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat).*

Afsluitend: deze paragraaf schetst een negatief beeld van de gevolgen van de afspraken voor de biodiversiteit. Dat komt met name door de bezuinigingen die gepaard gaan met de decentralisatie. In de volgende paragrafen blijkt dat er wel kansen zijn voor andere aspecten als financiering, draagvlak of samenhang. En vooruitgang op deze aspecten kan indirect een positieve uitwerking hebben op de biodiversiteit in Nederland. Maar, aan het begin van dit resultatenhoofdstuk, moet toch de weinig verrassende conclusie worden getrokken dat bij een vermindering van de Rijksbijdrage met 72% het behalen van de toch al ambitieuze biodiversiteitsdoelstellingen verder uit beeld verdwijnt.

4.3 Natuurbeleving en –recreatie

4.3.1 Inleiding

Natuurbeleid is er niet alleen voor de planten en de dieren. Recreatie is ook een belangrijk element in het Nederlandse natuurbeleid. Zo bestaan er speciale natuurgebieden die zijn aangewezen rond de grote steden (Recreatie om de Stad), zodat ook de stedelijke bevolking toegang heeft tot rust, ruimte en natuurschoon. Het natuurbeleid werd in de loop van de jaren wel steeds meer ervaren als erg technisch en gericht op de biodiversiteit, vanwege de focus op de EHS en biodiversiteitsdoelstellingen. Sinds de nota “*Natuur voor mensen, mensen voor natuur*” probeert de overheid het natuurbeleid dichterbij de mensen krijgen. Natuur is voor mensen immers meer dan alleen de biodiversiteit of de Natura 2000-gebieden. Wat gaan de bezuinigingen betekenen voor de recreatiemogelijkheden in Nederland?

4.3.2 Ook recreatie en natuurbeleving geraakt door bezuinigingen

De vorige paragraaf heeft laten zien dat de biodiversiteit onder druk komt te staan vanwege de bezuinigingen. Er is zoals gezegd wel een prioriteitsstelling afgesproken in het akkoord. De Rijksmiddelen die beschikbaar komen voor verwerving, beheer en inrichting moeten worden besteed aan het behalen van de internationale doelstellingen. Dat is, in jargon, ‘ecologisch geld’, of ‘groen geld’. Dat betekent dat die middelen dus niet aan recreatie besteed kunnen worden. Er is dus minder geld voor wandelpaden, kanoroutes of kijkhutten.

Het is natuurlijk wel zo dat het resterende 'ecologische geld' ook deels bijdraagt aan de recreatiemogelijkheden. Het is, met enige beperkingen, best mogelijk te recreëren in een Natura 2000-gebied waar geen extra geld aan recreatie is uitgegeven. De scheiding tussen 'recreatienatuur' en 'donkergroene natuur' is in het beleid harder dan buiten in het landelijk gebied zichtbaar is.

- *Het is niet zo dat er nou een groot bord bij de ingang van het bos staat met: 'gij zult hier niet recreëren.' Er zijn maar heel weinig gebieden waar je echt niet in mag. Dus waar je natuur beschermt en waar je natuur ontwikkelt, of beheert, is vaak ook sprake van extensieve recreatie (Bart Krol, gedeputeerde provincie Utrecht).*

Overigens wordt natuurlijk ook het ecologische budget kleiner, zoals in de vorige paragraaf uitgebreid aan de orde is geweest. Dat beïnvloedt dus ook de recreatiemogelijkheden. Waar de Rijksmiddelen per se aan biodiversiteitsdoelstellingen uitgegeven moeten worden, kunnen provincies wel zelf eigen middelen vrijmaken voor specifieke recreatie uitgaven, als zij dit willen en financieel aankunnen. De verschillende keuzes die de provincies gaan maken, zullen vermoedelijk leiden tot enige verschillen tussen de provincies op het vlak van recreatie.

Erg tastbaar zijn de gevolgen van het afstoten van een groot aantal Rijkstaken. Veel van deze taken hebben te maken met natuurbeleving en recreatie. Als de provincies willen dat er nog wat gebeurt met deze taken, moeten zij dat zelf oppakken. Het gaat dan om de RodS-gebieden en de Nationale Parken en Landschappen. Ook de landelijke routenetwerken (de voor fietsers en wandelaars bekende LAW/LF-paden) worden door het Rijk losgelaten, net als het landschapsbeleid (waaronder boerenlandpaden, schaapskuddes, etc.). Op dit moment worstelen alle provincies er nog mee hoe met het afstoten van deze taken omgegaan moet worden. Ook hiervoor geldt dat alle provincies een eigen afweging moeten maken of zij dit op gaan vangen.

4.3.3 Recreatie en natuur in de toekomst: een kansrijke combinatie

Betekent dit alles nu dat er straks veel minder mogelijkheden komen voor recreatie en beleving? Dat is nog maar de vraag. Op de korte termijn vermoedelijk wel, maar op langere termijn hoeft dit niet zo te zijn. Juist als het gaat om recreatie en beleving zijn er allerlei alternatieve manieren denkbaar om dat vorm te geven. Hier kunnen creatieve ambtenaren met een open houding veel betekenen, zeker nu dat provinciale ambtenaren worden met kennis van het gebied zelf. Zo blijken er talloze initiatieven bekend van burgers die dicht bij huis bezig zijn met natuur en waar provincies (of gemeenten) op in zouden kunnen springen. Een deskundige vertelt hier vol enthousiasme over en vindt dat de overheid daar op dit moment nog te weinig mee doet:

- *Er blijken gigantisch veel bottom-up initiatieven te zijn op het gebied van natuur. Dat kan gaan om groenbeheer van een superklein plantsoentje om de hoek in een stad, waarbij de gemeentelijke plantsoendienst gewoon niets meer doet en het aan de burger laat. Die burger vindt het leuk om te doen. Maar ook stadstuinen, tot aan gerichte innovaties waar durfkapitalisten gewoon geld in stoppen (...). Een overheid kan tig rollen aannemen, dat hoeft niet alleen in de klassieke overheidszin te zijn. Wees creatief en laat ook experimenten toe (Bas Arts, hoogleraar natuurbeleid).*

Juist in de natuur waar mensen komen recreëren is ook geld te verdienen. De discussie over recreatie in de toekomst is dan ook sterk gekoppeld aan de discussie over het aantrekken van privaat geld en nieuwe particuliere initiatieven, waar verder op in wordt gegaan in paragraaf 4.5. Juist doordat er privaat geld aangetrokken zal moeten gaan worden voor natuur, zien recreatieondernemers volop mogelijkheden voor de toekomst. Zij zien een grotere rol voor zichzelf weggelegd, door bijvoorbeeld ook beheer van bepaalde gebieden op zich te nemen. De RECRON, de vereniging van recreatieondernemers, laat het volgende weten ten aanzien van de decentralisatie:

- *Natuurorganisaties worden hard getroffen door de bezuinigingen. RECRON kan mogelijk helpen bij het beheerprobleem dat daardoor ontstaat. Samen met ondernemers kan RECRON zorgdragen voor een*

deel van de natuur. (...) Eerder was in het buitengebied alleen ruimte voor natuur en landbouw; nu krijgt recreatie daar een volwaardige functie. (...) RECRON ziet het akkoord als een soort 'reset'; een herstructurering van de verhoudingen in het buitengebied (RECRON, 2011).

Het is ook interessant hoe de provincies met heel verschillende situaties te maken hebben op het punt van recreatie. De resultaten van interviews in Utrecht en Drenthe laten dit zien.

4.3.4 Utrecht

In Utrecht gaat het gesprek over recreatie met name over de RodS-gebieden. Dat zijn gebieden rondom de stedelijke regio's, die recreatiemogelijkheden bieden voor de stadsbewoners. Het ging oorspronkelijk om 1.175 ha in Utrecht, bijvoorbeeld bij Haarzuilens en Laagraven. Bij de start van de ILG in 2007 was daarvan een derde gerealiseerd, en toen zijn er nieuwe afspraken gemaakt over een volgend deel van de totale opgave. Dit zou gaan om het verwerven van de volgende 367 ha en het inrichten van 152 ha. Op basis van normkosten financierde het Rijk 100% van de verwerving en inrichting en 50% van het beheer (Provincie Utrecht, 2012a).

Sinds de taak is afgestoten komt er geen geld meer vanuit het Rijk voor deze gebieden, ook niet meer voor het beheer. Doordat het drukbezochte gebieden zijn, zijn de beheerkosten hoog. Aan de andere kant komen er veel mensen en zijn er mogelijkheden om geld te verdienen. Er zijn geen afspraken over de RodS-gebieden gemaakt in het Akkoord van Utrecht. De provincie Utrecht heeft laten weten: er is nog wat geld voor beschikbaar vanuit BRU, stad en provincie, maar zeker niet genoeg om de hele opgave te realiseren. Een stuurgroep RodS, geleid door de provincie, moet nu gaan kijken hoe de laatste ca. 15 miljoen die beschikbaar zijn, kunnen worden ingezet. In die stuurgroep zitten ook gebiedspartijen en beheerorganisaties. Tevens is er overleg met het Rijk. Een voorstel van de stuurgroep over de inzet van de resterende middelen volgt de zomer van 2012.

Verder moet er, met name voor het beheer, worden gezocht naar creatieve en innovatieve oplossingen (Provincie Utrecht, 2011e). Dat is ook het uitgangspunt van het Natuurakkoord geweest: meer ruimte bieden aan marktinitiatieven in de RodS-gebieden, om daaruit het beheer te kunnen financieren. Het is echter maar de vraag in hoeverre dat haalbaar.

- *De provincies hoeven geen dekking meer voor het beheer te regelen omdat de kosten van beheer uit de markt kunnen worden gehaald, mits het beleidskader RodS wordt aangepast en zulks planologisch mogelijk wordt gemaakt (Provincie Utrecht, 2011f).*
- *De betrokken terreinbeheerders zien zeker kansen om recreatieondernemers, meer dan nu het geval is, ruimte te bieden in RodS-terreinen en een bijdrage te laten leveren. Het is echter een illusie om te veronderstellen dat de beheerkosten gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van recreatiebedrijven en evenementen (Provincie Utrecht, 2011d).*

Behalve de RodS-gebieden liggen er in Utrecht ook vijf Nationale Landschappen en Nationaal Park de Utrechtse Heuvelrug. Daar is nog niets over besloten; daar wordt nu over nagedacht. De planologische bescherming voor deze landschappen blijft in ieder geval intact. Dus hoewel het wellicht niet meer de naam heeft van een Nationaal Landschap, blijft het beleid erachter wel voortbestaan. Het Nationaal Park is een iets lastiger verhaal, want daar hangt ook een organisatie aan met een soort bestuur (Overlegorgaan) en commissies daaronder. Respondenten geven wel aan dat als iets een 'Nationaal Landschap' of 'Nationaal Park' heet, dit een bepaalde uitstraling heeft waarvan het jammer is als die verdwijnt.

Verder geldt natuurlijk ook voor Utrecht dat er straks minder geld zal komen voor recreatie en dat de prioriteit wordt gelegd bij de internationale biodiversiteitsdoelstellingen. Wel wordt getracht dit slim te combineren:

- *Daar waar recreatie te koppelen is aan internationale onderdelen: prima, doen we ook. (...) Ook in Natura 2000-gebieden zijn mensen van harte welkom te genieten van die natuur. Alleen doe je dat nu*

wel heel slim in een beheerplan. Je gaat niet midden in het broedseizoen van een purperreigerkolonie, een kanoroute er dwars doorheen leiden (Jandirk Kievit, provincie Utrecht).

4.3.5 Drenthe

In Drenthe zijn de gevolgen van de decentralisatie voor recreatie van een hele andere aard. Drenthe heeft weliswaar niet te maken met RodS-gebieden, maar voor Drenthe zijn de bezuinigingen op de recreatie misschien wel extra pijnlijk. Mensen in Nederland kennen Drenthe immers vooral van de toegankelijke natuur, de fietstochten en de bungalowparken. Drenthe verdient veel geld aan recreatie. En dan gaat het niet alleen om de bungalowparken, maar ook om supermarkten, horecaondernemers, fietsverhuurbedrijven, et cetera. Om een indruk te geven: in 2006 bezochten bijvoorbeeld 160.000 mensen alleen al het bezoekerscentrum van het Dwingelderveld, een veelvoud daarvan het Nationale Park (Triple E, 2008). In heel Drenthe waren in 2009 ruim acht miljoen toeristische overnachtingen en zorgde de recreatie- en toerismesector voor ruim 16.000 banen, 7.5% van het totaal aantal banen (Toerdata Noord, 2010).

Dit alles is ook een van de overwegingen geweest bij de tegenstem van de provincie Drenthe. Diverse Statenfracties wijzen erop dat in het geval van Drenthe, de gemaakte afspraken ook negatieve gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de werkgelegenheid (Provincie Drenthe, 2012b). Het betekent natuurlijk wel dat er ook veel geld te halen is. Met name in het verbinden van het geld dat het toerisme met zich meebrengt aan de natuur liggen kansen voor Drenthe. Recreatie levert toerismebelasting op: dit gaat nu niet altijd het gebied in (maar bijv. naar de gemeentekas) en ook recreatieondernemers dragen op dit moment lang niet altijd bij aan de natuur. Drenthe is nu druk aan het nadenken over het verbinden van deze geldstromen (zie ook par. 4.5.7).

Een ander verschil met Utrecht is dat in Drenthe de discussie over de Nationale Parken meer prominent aanwezig is. Dat is niet zo vreemd: in Drenthe liggen maar liefst vijf Nationale Parken. De respondenten hechten veel waarde aan het voortbestaan van deze parken, maar het is uiteindelijk een beslissing die de Provinciale Staten moeten gaan nemen. Ook de LAW/LF-paden zijn vanzelfsprekend belangrijk voor Drenthe.

- *Die Nationale Parken dat zijn eigenlijk onze parels. Dat wij daar iets mee willen blijven doen; ja zeker, maar het is alleen de vraag: hoeveel geld kun je daar dan tegenover zetten? (Janet Visser, provincie Drenthe)*

In Drenthe speelt bovendien, ook dat is in Utrecht anders, dat er veel natuur is die buiten de EHS valt. Door de gemaakte afspraken is daar straks ook geen geld meer voor beheer. Dat heeft gevolgen voor de toegankelijkheid van gebieden in Drenthe, en dus voor de recreatiemogelijkheden.

- *Als mensen geen geld meer krijgen voor bos- en natuurbeheer buiten de EHS, dan krijgen ze ook geen recreatiesubsidie/openstellingssubsidie meer. Dat betekent dat ze er een bordje neer kunnen zetten: verboden toegang. Nou dat ziet er niet erg gastvrij uit als je je profileert als fiets- en wandelprovincie (Jan Grotenhuis, provincie Drenthe).*

Tot slot is er nog één pijnpunt dat de identiteit van Drenthe raakt: de schaapskuddes. Er is door Natuurmonumenten, het Drents Landschap en de Stichting tot Behoud van de Drentse Schaapskuddes dan ook een dringend beroep gedaan op de provincie om hier extra geld voor vrij te maken (Provincie Drenthe, 2011d). Een Drentse ambtenaar geeft aan dat hij nu niet graag in de schoenen van de Provinciale Staten zou staan, omdat eigenlijk alle afgestoten Rijkstaken op het gebied van recreatie belangrijk zijn om op te vangen, maar het niet allemaal kan.

- *Schaapskuddes met een herder vallen ook onder de subsidieregeling van het Rijk voor landschap, is een vervallen taak van het Rijk. Heel belangrijk voor toerisme, cultuurhistorie én heidebeheer want daardoor blijft de heide open (...) Drenthe zonder herders en schaapskuddes, dat is ondenkbaar. Dat zijn wel de plaatjes die men wil zien. Dus de Staten moeten straks een aantal dingen kiezen die allemaal pijn doen (Jan Grotenhuis, provincie Drenthe).*

4.3.6 Tot slot

In deze paragraaf werden twee zaken duidelijk. Aan de ene kant dat de bezuinigingen ook voor de recreatiemogelijkheden in Nederland gevolgen hebben. Onder andere Nationale Parken en Landschappen en de RodS-gebieden zijn Rijkstaken waarvan nog maar de vraag is in hoeverre de provincies die zelf op zullen kunnen pakken. Daarnaast betekent de prioriteitsstelling op internationale doelstellingen dat recreatie minder aandacht zal krijgen. In beide gevallen spelen de financiële capaciteiten en politieke ambities van de verschillende provincies een belangrijke rol, waardoor er verschillen tussen de provincies zijn te verwachten. Door in te zoomen op Utrecht en Drenthe werd goed duidelijk hoe er per provincie andere issues kunnen spelen op het punt van recreatie.

Aan de andere kant is ook duidelijk geworden dat er op iets langere termijn wel degelijk enkele kansen liggen. Dat komt omdat juist de natuurgebieden waar recreatie belangrijk is, veel worden bezocht. Daardoor is er ook geld te verdienen. Recreatie en natuur zullen daarom in de toekomst vermoedelijk meer met elkaar verweven raken, en de actoren uit deze toch twee verschillende werelden zullen elkaar harder nodig hebben. Dat maakt dat deze discussie bij uitstek raakt aan paragraaf 4.5, waarin verder op het onderwerp 'innovatieve financiering' ingegaan zal worden en de spanningen die dat met zich meebrengt.

4.4 Samenhangend omgevingsbeleid

4.4.1 Inleiding

Het is belangrijk voor de kwaliteit van het landelijk gebied dat er sprake is van samenhangend omgevingsbeleid. De omgeving van het natuurbeleid is immers complex (multi-sector, multi-level) en vraagt om een integrale aanpak; de verkokering in het beleid van eind 20^e eeuw bleek niet effectief. In de interviews kwam naar voren dat een scherp onderscheid maken tussen de verschillende vormen 'samenhang' erg belangrijk is. Het enthousiasme van de respondenten over de invloed van de decentralisatie op dit aspect, hing namelijk erg af van het type samenhang waarover werd gesproken.

Er zijn grofweg drie relevante vormen te onderscheiden van 'samenhang', die allemaal in deze paragraaf aan de orde komen. Ten eerste gaat het om de inhoudelijke samenhang (natuurbeleid in relatie tot onder andere milieu- water- en RO- en landbouwbeleid). Ten tweede is er de coherentie in het natuurbeleid van verschillende bestuurslagen (sluit straks het EU-beleid wel aan op het provinciaal beleid?). Tot slot blijkt dat er ook grote verschillen tussen de provincies kunnen gaan ontstaan in het natuurbeleid, waardoor de effectiviteit in gevaar zou kunnen komen.

4.4.2 Gebiedsgericht beleid: inhoudelijk samenhangend beleid binnen de provincie

De decentralisatie biedt de meeste kansen voor inhoudelijke samenhang. Zeker in combinatie met samenwerking met maatschappelijke partners in de regio. De provincies willen hun rol als gebiedsregisseur verder uitbouwen. Daar hoort, naast kerntaken als ruimtelijke ontwikkeling en regionale economische ontwikkeling, ook de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid bij. Provincies willen de kennis en contacten die zij hebben in de provincie benutten om gebiedsprocessen zo goed mogelijk vorm te geven. Zij zijn beter op de hoogte van de diverse (met elkaar samenhangende) issues die spelen in een gebied.

De decentralisatie op zich wordt door de meeste respondenten gezien als een logische volgende stap waarbij deze kerntaken van de provincie verder vorm worden gegeven. Het is een voortzetting van de trend van steeds integraler omgevingsbeleid. Het is overigens niet zo dat de provincies vanzelfsprekend perfect integraal beleid voeren, maar het is voor hen wel makkelijker dan voor het Rijk, gezien de verantwoordelijkheden die de provincies al hebben op het gebied van milieu- en waterbeleid. Bovendien heeft men op provinciaal niveau minder te maken met departementale verschillen tussen bijvoorbeeld de ministeries EL&I en I & M.

- *Ik denk dat de provincies hebben laten zien in de ILG-periode dat wij heel goed zijn in regie in het landelijk gebied. Wij hebben ons bewezen als gebiedsregisseur (Jandirk Kievit, provincie Utrecht).*

- *Positief gevolg van de decentralisatie is denk ik dat het natuurbeleid toch wat efficiënter uitgevoerd kan worden. Provincies kennen de partijen in het landelijk gebied toch wat beter dan het Rijk (...). Daarnaast is het voordeel dat de provincie beter in staat is om bijvoorbeeld het ruimtelijk beleid af te stemmen op het natuurbeleid (Robert Jan Fontein, Alterra).*

Er zijn wel kanttekeningen te plaatsen bij dit enthousiasme. De eerste kanttekening is dat de uitvoering van het natuurbeleid al sinds de invoering van het ILG in 2007 in handen is van de provincies. In die zin is een legitieme vraag: wat verandert er dan eigenlijk nog met deze decentralisatie? Toch krijgen provincies wel meer strategische beleidsvrijheid dan ze hadden tijdens het ILG, wat binnen de provincies het integrale gebiedsgerichte beleid wel degelijk makkelijker zou moeten maken. Waar het Rijk nu bijvoorbeeld nog invloed heeft op het type beheer in een EHS gebied, of de begrenzing van de EHS, is dat straks verleden tijd. Provincies krijgen nu duidelijk de volledige (ook financiële) verantwoordelijkheid. Of, zoals Hugo van de Baan van het IPO het formuleerde: er wordt niet meer vanaf de Bezuidenhoutseweg in Den Haag bepaald wat er in de regio gebeurt. Ook de ambtenaren zien meer regionale vrijheid:

- *Dus provincies kregen wel wat meer vrijheid (toen het ILG werd geïntroduceerd, red.), maar moesten dat wel allemaal in overleg met, in opdracht van, of afgestemd met het Rijk doen. De vrijheid die we hadden om zelf echt beleid te maken die was beperkt (Mark Hoevenaars, provincie Utrecht).*

Een tweede en meer belangrijke kanttekening vormen de bezuinigingen. In de interviews komt naar voren dat het enthousiasme over de provincie als gebiedsregisseur er wel is, maar zwaar onder druk staat door de bezuinigingen die ermee gepaard gaan. Door de bezuinigingen dreigen zeker de armere provincies zich juist weer meer sectoraal en eendimensionaal op het natuurbeleid gaan richten ten opzichte van de ILG-periode. Tijdens die periode waren allerlei geldstromen namelijk gebundeld. Nu valt er veel van dat budget weg en is er die prioriteitsstelling voor internationale doelstelling. Andere taken (recreatie, waterbeleid) laten de provincies straks waarschijnlijk eerder liggen, waardoor er weer meer verkokering kan ontstaan.

- *Recreatie, water, dat soort doelen zaten in het ILG. Nu is het echt verengt naar natuur, en, ja ook nog eens de EHS alleen. De andere taken kun je als provincie nog wel doen, maar er is geen Rijksfinanciering meer voor (Robert Jan Fontein, Alterra).*
- *Alle winst die wij hebben gehaald door integraal te werken met landbouw, waterbeheerders, milieuaspecten en natuur, die zou je weggooien als wij zouden zeggen: moet je luisteren waterschap: wij doen het niet, jullie zijn verantwoordelijk voor die waterberging. Regelen jullie dat (...). Deze plannen brengen de regisseursrol eigenlijk in gevaar, omdat geld het smeermiddel was (Jan Grotenhuis, provincie Drenthe).*

4.4.3 Verschillen tussen de provincies: maatwerk versus uniformiteit

De kracht van de decentralisatie ligt, los van de kanttekeningen, in het feit dat de provincies straks de vrijheid hebben om in hun eigen regio sturing uit te oefenen op de gebieden. Provincies kunnen hun eigen rol vormgeven, zich vrij bewegen in het netwerk en eigen sturingsmethoden uitproberen die passen bij de situatie in die provincie. Deze mogelijkheid tot diversiteit kan een groot voordeel zijn: een agrarische provincie als Friesland kan veel meer gaan inzetten op agrarisch natuurbeheer en een type sturing of werkwijze die daar bij past; een dichtbevolkte provincie als Zuid-Holland kan juist inzetten op recreatieve natuur.

Het betekent dus wel dat er verschillen kunnen gaan ontstaan in het natuurbeleid van de diverse provincies. Dat is inherent aan een decentralisatie. Dat heeft in dit geval niet alleen te maken met een andere lokale omgeving of andersoortige natuuropgave, maar ook met andere politieke ambities en wisselende financiële capaciteiten van de verschillende provincies.

Verschillend natuurbeleid per provincie hoeft niet per se een probleem te vormen, maar in de interviews kwam wel naar voren dat er een aantal risico's aan kleven. Het meest voor de hand liggende probleem doet zich

natuurlijk voor bij natuurgebieden op de grens van provincies. Natuur houdt zich immers niet aan de bestuurlijke kaart van Nederland. In Utrecht kwam naar voren: ja daar zouden problemen kunnen ontstaan, maar we hebben over die gebieden al jarenlang contact dus we verwachten daar geen problemen. In Drenthe kwamen de respondenten wel aan met een concreet gebied waar het mis dreigt te gaan: de Reest, een beekdal op de grens van Drenthe en Overijssel.

- *Overijssel zegt gewoon van wij vinden de Vecht en de Regge en dat soort rivieren veel interessanter dan zo'n, pardon, rotriviertje als de Reest. Terwijl dat voor Drenthe heel anders is. Aan de ene kant heb je straks de EHS liggen met allerlei beperkingen en aan de andere kant heb je optimaal landbouwgebied (respondent provincie Drenthe).*

Het gaat echter wel om iets dat breder is dan alleen die specifieke gebieden op de grens. Enige samenhang tussen het natuurbeleid van de provincies is van groot belang voor de biodiversiteit; dat er in het type beheer, in het verwerven van bepaalde gebieden, in het weidevogelbeleid, rekening wordt gehouden met wat er in andere provincies gebeurt. Marieke Gorree legt uit:

- *Kijk voor landschap, nou ja dan zal de ene provincie mooier worden dan de andere. Bij recreatie: dan heb je in de ene provincie meer recreatiemogelijkheden dan in de andere. Dat is niet zo heel erg van invloed op elkaar. Voor de biodiversiteit is juist die aaneengeslotenheid zo belangrijk. Als de ene provincie dan wel wat doet, en de ander niet, hoe zit het dan met de soorten die de grens over huppelen. Het hele idee van de EHS zou je daardoor een beetje kunnen verliezen (Marieke Gorree, Algemene Rekenkamer).*

Bovendien heerst er onder een groot deel van de respondenten een afkeer van de 'postzegelstructuur' van de Nederlandse natuur. Met die term wordt bedoeld dat er in Nederland heel erg veel kleine, Europees beschermde natuurgebiedjes zijn. In Nederland liggen bijvoorbeeld ruim 160 Natura-2000 gebieden (!). En rondom die gebieden gelden vervolgens allerlei beperkingen (bijvoorbeeld ten aanzien van landbouw), wat ook het draagvlak voor het natuurbeleid niet ten goede komt. Je kunt je afvragen of die gebiedjes wel allemaal Europees beschermenswaardig zijn. Enkele deskundigen raden aan, en ook bijvoorbeeld het WNF zit op die koers, om enkele grote gebieden uit te kiezen en daar vol op in te zetten (WNF, 2011). Het zou dan gaan om bijvoorbeeld de Waddenzee, de Veluwe en unieke brakwatergebieden in de delta.

Maar juist dergelijke grote nationale projecten worden met de decentralisatie een stuk moeilijker te realiseren. Bij nationale organisaties merken ze nu al hoe lastig nationale projecten kunnen worden nu de provincies een grotere rol krijgen.

- *Wij merken veel van de bezuinigingen, maar ook veel van het gebrek aan Rijksregie, dat elke provincie zijn eigen systematieken gaat ontwikkelen. Dat als je een groot project hebt, wat 5 provincies bevat, dat je 5 verschillende spelregelkaders hebt. Dat valt echt niet meer uit te leggen.*
- *Rijkswaterstaat zit aan tafel bij de provincie en wij weten dan dat bepaalde plannen niet handig zijn, omdat bijvoorbeeld het Deltaprogramma rivieren eraan komt. Het is alleen een bewuste keuze vanuit het beleid dat wij ons daar niet meer in mengen. En dan zeggen we: "Rijkswaterstaat heeft hier geen mening over. Maar we kunnen wel inschatten dat dit niet zo handig is." (Beide citaten: Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat).*

Tot slot worden er een aantal zaken in de uitvoering gedecentraliseerd waarbij het dilemma tussen maatwerk en uniformiteit naar voren komt. Denk bijvoorbeeld aan het Faunafonds, het jachtbeleid, of de taken van de Dienst Landelijk Gebied. Is het wel efficiënt om 12 mensen bezig te laten zijn met Faunafonds-uitkeringen? Ontstaan er geen vreemde verschillen: dat je straks een gans wel mag afschieten in provincie A, totdat hij provincie B binnenvliegt? Bij het IPO zijn op dit moment werkgroepen en commissies aan het nadenken hoe dit efficiënt op te pakken. De kans bestaat dus dat, wanneer dit efficiënter is, provincies hierin de samenwerking

zoeken. Maar: het IPO heeft geen doorzettingsmacht. Dus alle provincies moeten zich wel in deze plannen kunnen vinden. Uiteindelijk vat de directeur van het projectbureau bij het IPO het dilemma mooi samen:

- *Dat is denk ik ook wat soms een dilemma is: je wilt de regio het laten doen, 'couleur locale' en dergelijke, naast een bepaalde uniformiteit en rechtsgelijkheid. Hoe ga je daarmee om? En wat lastig kan zijn is dat op bepaalde punten misschien elke provincie zijn ding gaat doen, wat misschien niet efficiënt is omdat je kennis en kunde beter kan bundelen. Dus dat is waar we nu over nadenken (Hugo van de Baan, IPO).*

4.4.4 Samenhangend beleid van de gelaagde overheid

Diverse bestuurslagen bemoeien zich met het natuurbeleid en de verhoudingen veranderen. Er is in het natuurbeleid al langer een trend gaande van Europeanisering. Tegelijkertijd worden met deze decentralisatie wederom bevoegdheden van nationaal niveau overgedragen aan de provincie. Dit past in de bredere trend van *glocalisering* (zie par. 2.3.3). Ook de rol van gemeenten is van belang. Te zien is dat de spanningen die er zijn tussen beleid van hogere en lagere overheden van karakter veranderen, maar niet zullen verdwijnen.

Voordeel van de decentralisatie is dat de taakverdeling in Nederland helderder wordt. Hierboven werd al duidelijk dat het ILG eigenlijk een soort halve decentralisatie was, waarbij de uitvoering wel werd gedecentraliseerd maar de beleidsvrijheid voor provincies beperkt bleef. Nu is het duidelijk de provincie die verantwoordelijk wordt voor natuur en het landelijk gebied. Respondenten, met name ambtenaren in de provincie, ervaren dit als positief. Het vermindert de 'bestuurlijke drukte'.

- *Nu is het gewoon: de provincie is voor alles binnen de EHS verantwoordelijk. Het speelveld wordt voor iedereen veel scherper waar hij zich mee kan bemoeien en waar niet mee bemoeien. Veel meer duidelijkheid, op zo'n manier dat je elkaar minder in de weg gaat zitten (Dirk Jan Immenga, provincie Drenthe).*
- *Het is eigenlijk een bezegeling van een lijn die al in gang was gezet (Hugo van de Baan, IPO).*

Dit betekent overigens ook dat er een verantwoordingslast wegvalt, van provincies richting Rijk. De rapportageverplichtingen bij het ILG werden gezien als behoorlijk gedetailleerd, specialistisch en tijdrovend. Alle uitgaven moesten per deelbudget worden verantwoord. Te verwachten valt dat na de decentralisatie de verantwoording wat efficiënter wordt. Hoeveel efficiënter is echter nog niet duidelijk. Sommige respondenten (ambtenaren én deskundigen) vertellen dat dit flink zou kunnen schelen, misschien wel 20 à 25%. Het idee is dat het Rijk straks uit de (meer beknopte) verantwoording van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten voldoende informatie kan ontlenen om zich richting Brussel te verantwoorden.

Andere respondenten zijn veel terughoudender, omdat er nog verantwoording aan Brussel afgelegd moet worden. In het akkoord is immers afgesproken dat het Rijk primair door de EU aanspreekbaar is op de internationale verplichtingen, hoewel de provincies een inspanningsverplichting hebben om de middelen die van het Rijk beschikbaar komen te besteden aan de internationale doelen. Sommige respondenten vinden dit een hele duidelijke afspraak. Andere respondenten vragen zich toch wel af hoe helder die verantwoordelijkheidsverdeling nu precies is en wie er straks eventuele boetes uit Brussel gaat betalen als de doelstellingen niet worden gehaald.²

- *Er staat in van: de provincies kunnen worden aangesproken als ze nalatig zijn. Maar vooral het woordje 'nalatig' is natuurlijk voor heel veel interpretaties vatbaar. Als Rekenkameronderzoeker denk*

² Interessant in dit kader is dat tot teleurstelling van het IPO en de VNG de Eerste Kamer onlangs heeft ingestemd met de Wet NERpe. Deze wet beoogt het Rijk de bevoegdheid te geven een juridisch afdwingbare aanwijzing te geven wanneer Europese regels niet worden nageleefd door decentrale overheden, en dat het Rijk een dwangsom die het van de EU krijgt, kan verhalen op de verantwoordelijke publieke organisatie (bijvoorbeeld een provincie) (Europa Decentraal, 2012c).

ik dat je zou zeggen van ja, wat is nou nalatigheid? Hoe ga je dat definiëren? Kun je daar nu al iets over zeggen? Zodat je later geen oeverloze discussies krijgt van: wanneer is een provincie al dan niet nalatig geweest (Marieke Gorree, Algemene Rekenkamer).

Om nog even in te gaan op die verhouding tussen de provincie en de EU: eerdere studies hebben laten zien dat doelstellingen in het natuurbeleid tussen centrale en decentrale overheden uit elkaar kunnen gaan lopen (Falleth & Hovik, 2009). Respondenten reageren op dit onderwerp wisselend: de ene respondent zegt dat daar zeker spanning in zit en dat er frustratie bestaat over alle regeltjes uit Brussel. Daarbij vinden de provincies soms ook andere gebieden belangrijk dan alleen de Europees beschermde gebieden. Andere respondenten leggen juist de nadruk op het feit dat de provincies de internationale doelstellingen zelf ook echt heel belangrijk vinden en er per slot van rekening ook voor hebben getekend in het akkoord, dus dat het wel meevalt met die spanning.

Tot zover de EU. Tussen provincies en Rijk zijn er nog twee aandachtspunten. Het eerste aandachtspunt is de relatie tussen de afspraken uit het Natuurakkoord en de nieuwe Wet Natuur. Op dit wetsvoorstel was veel kritiek en volgens het IPO leidt dit wetsvoorstel tot onnodige bestuurlijke drukte. Provincies worden na de decentralisatie verantwoordelijk voor schadebestrijding en het betalen van vergoeding voor schade aan landbouwgewassen (Faunafonds). Het Rijk wordt volgens het wetsvoorstel Natuur juist bevoegd tot het openen van de jacht op schadeveroorzakende dieren als gans en zwijn (Provincie Drenthe, 2011e). Dat lijkt een onhandige taakverdeling.

Het tweede aandachtspunt is het agrarische natuurbeheer buiten de EHS. Dat is een vreemde eend in de bijt en de verantwoordelijkheid daarvoor gaat weer naar het Rijk terwijl dit twee jaar geleden juist was gedecentraliseerd. Daar zijn de geïnterviewde ambtenaren zonder uitzondering niet blij mee en ook de deskundigen vinden het een aparte ontwikkeling. Dit gebeurt vanuit financiële motieven (hoop op geld vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid), maar leidt ertoe dat het landelijk gebied alsnog niet in 'één hand ligt' en dit bedreigt de samenhang binnen het natuurbeleid zelf. Bovendien leidt het tot vervelende bureaucratie voor de betrokkenen en is het nog maar de vraag of het geld uit de EU daadwerkelijk beschikbaar zal komen.

- *Als je de lijn hebt van: wij decentraliseren het naar de provincies dat het agrarisch natuurbeheer, of het beheer buiten de EHS, juist weer naar het Rijk wordt gerecentraliseerd. Daarmee vindt er eigenlijk een scheiding plaats tussen de EHS-natuur, en de natuur erbuiten (Hendrien Bredenoord, PBL).*
- *En dan gaan we een loket maken en de meeste agrarische bedrijven liggen dan weer half in de EHS en half niet, dus dan moeten ze de centen aan de ene kant van Europa krijgen en aan de andere kant van ons en dan moeten we achter de deur weer ingewikkeld gaan doen. Volkomen idioot natuurlijk! Was ook niet over te praten (Bart Krol, gedeputeerde Utrecht en mede-onderhandelaar IPO).*

Wel blijft overeind dat ondanks deze opvallende manoeuvres de decentralisatie in het algemeen dus wel tot een duidelijker taakverdeling en minder bestuurlijke drukte leidt, ten opzichte van de huidige ILG-situatie. Je kunt dit ook op een andere, negatieve manier bekijken. Eerder bleek al dat bij grote nationale projecten een gebrek aan Rijksregie niet even handig is. Bas Arts heeft breder onderzoek gedaan naar de 'bestuurlijke ruggengraat' van het natuurbeleid en wijst erop dat deze ontwikkeling ook betekent dat er minder *checks and balances* zullen zijn.

- *De lokale bestemmingsplannen, daar kunnen mensen inspraak in hebben. Maar de gemeenten hebben vaak ook andere belangen, die stellen niet altijd het natuurbelang voorop. (...) Dat geldt ook weer voor het internationale ten opzichte van het nationale beleid. Dus je hebt die hele verticale kolom. Dat kan nooit helemaal ideaal afgestemd zijn maar nu hebben we daar een redelijk bouwwerk staan. Als je daar als het ware het hele Rijksbeleid uithaalt is het gevaar dat het evenwicht zoek is. Niet zozeer controle, maar een soort regie van bovenaf. Op die EHS, op die netwerken, of hoe je maar wil (Bas Arts, hoogleraar natuurbeleid).*

Volgens hem hoeft Rijksregie geen beleidsvrijheid van lokale overheden uit te sluiten. Het gaat de hoogleraar uit Wageningen erom dat de juiste zaken op de juiste schaal worden gewaarborgd. Robert Jan Fontein van Alterra noemt verwant aan deze discussie het ontbreken van een 'nationale correctiefactor': als het straks in één provincie steeds slechter gaat met het natuurbeleid kan niemand echt ingrijpen. Maar hier zit dus een belangrijke spanning; enerzijds het willen terugdringen van de bestuurlijke drukte en anderzijds wel voldoende *checks and balances* in het systeem willen.

Ten slotte is er een en ander in beweging in de verhouding tussen provincies en gemeenten. Gemeenten hebben een beperkte rol in het natuurbeleid. Ze zijn wel belangrijk om natuur dichtbij mensen te brengen, voor stadsparken, et cetera. Ook denken gemeenten mee in gebiedscommissies en ze kunnen erg belangrijk zijn voor bijvoorbeeld rood-voor-groenconstructies. Maar voor de meer aaneengesloten natuurgebieden en de EHS hebben de provincies de centrale rol. De gemeenten zijn vooral belangrijk in de ruimtelijke ordening; de ruimte voor natuur moet worden vastgelegd in de bestemmingsplannen. Juist in dat ruimtelijke spoor is een en ander veranderd de afgelopen jaren, en er verandert nog meer met de nieuwe Omgevingswet die in 2014 in werking moet treden. Niet iedereen kijkt met tevredenheid naar die ontwikkelingen.

- *Waar ik me een beetje zorgen over maak: er zijn ook taken van de provincie gedecentraliseerd naar de gemeente. Bijvoorbeeld bestemmingsplannen werden altijd getoetst door de provincie en een van de onderdelen is dat ze getoetst moeten worden aan de Natuurbeschermingswet. Dat deden de provincies altijd. Gemeenteambtenaren weten echt niet hoe ze dat moeten gaan toetsen (...) Dus de provincie heeft aan de ene kant verplichtingen meegekregen, of inspanningsverplichtingen, maar aan de andere kant zou het kunnen zijn dat provincies dan ineens door verkeerd functionerende gemeenten door het Rijk op bepaalde dingen worden aangesproken (Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat).*

4.4.5 Tot slot

Aan het eind van deze paragraaf wordt niet apart ingegaan op Utrecht en Drenthe, omdat de effecten op het aspect samenhang provincieoverstijgend zijn. De invloed van de decentralisatie op de samenhang van het beleid binnen de provincie, dus de rol van de provincie als integraal verantwoordelijke voor het landelijk gebied, is in Drenthe nagenoeg hetzelfde als in Utrecht. Wel is het zo dat in Drenthe de integrale benadering van het landelijk gebied waarschijnlijk meer onder druk komt te staan, door hun kleinere financiële capaciteit. Ook kwam in de interviews in Drenthe vanzelf het onderwerp 'landbouwstructuurversterking' aan de orde als het ging om samenhang, wat in Drenthe belangrijk is voor het gecombineerd versterken landbouw en natuur. Het is mogelijk dat de provincie daar zelf enige financiële middelen beschikbaar voor gaat stellen vanwege het belang dat daar aan wordt gehecht maar dat is niet zeker.

De hoofdlijnen op het aspect samenhang zijn als volgt samen te vatten. De provincie krijgt een versterkte rol als gebiedsregisseur, wat in principe bevorderend is voor samenhang in het omgevingsbeleid. Dit komt echter wel onder druk te staan door de bezuinigingen. Verder zitten bestuurslagen elkaar straks vermoedelijk minder in de weg, wordt de taakverdeling duidelijker en de verantwoordingslast minder groot. Wel kan de vrij vergaande terugtrekking van het Rijk negatieve gevolgen hebben voor de samenhang op nationaal niveau. Verder liggen er nog een paar concrete 'addertjes onder het gras' met betrekking tot samenhangend omgevingsbeleid, zoals de recentialisatie van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS, het vervallen van de landbouwstructuurverbetering en de gelijktijdige decentralisaties in het ruimtelijke domein.

4.5 Innovatieve financiering en efficiënte besteding

4.5.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over innovatieve financiering (inkomstenkant) en efficiënte besteding (uitgavenkant). Een efficiënte besteding is natuurlijk altijd een van de eisen aan behoorlijk bestuur, en in het natuurbeleid komt daar nog eens een uitgebreide discussie bij over de inkomstenkant. Er waait een soort wind door het

natuurwereldje waarin 'privaat geld aantrekken' en 'verdienmodellen' toverwoorden zijn. Groot voordeel van dit type financiering is dat dit een lagere bijdrage van de overheid mogelijk maakt. Voordeel voor de natuur(organisaties) is dat wanneer er meerdere inkomstenbronnen zijn, de afhankelijkheid van de grillen van de politiek kleiner wordt. Ook de opbrengst uit innovatieve financieringsbronnen kan variëren, maar een grotere diversiteit aan inkomsten vergroot de weerbaarheid.

Deze paragraaf gaat wat verder dan sec de invloed van de decentralisatie op de kansen voor meer efficiëntie en mogelijkheden voor innovatieve financiering. Immers; de decentralisatie heeft als belangrijkste gevolg dat provincies degenen zijn die de aanwezige kansen moeten pakken. De bezuinigingen van de Rijksoverheid zorgen er bovendien voor dat dit vraagstuk urgenter is dan ooit. De respondenten bevestigen dat de druk groter en groter wordt om naar alternatieve financiering te kijken.

Daarom is het vooral interessant om te onderzoeken waar de meeste mogelijkheden liggen voor de provincies en welke belemmeringen er zijn om die kansen te grijpen. Want de kansen zijn er, al liggen ze niet voor het oprapen. Daarbij moet aangetekend worden dat dit onderzoek geen compleet beeld geeft van de mogelijkheden. Daar is een ander type onderzoek voor nodig. Desondanks kan wel worden aangegeven welke denkrichtingen het meest kansrijk lijken.

Eén mogelijke efficiëncyslag, namelijk de verminderde verantwoordingslast richting het Rijk, wordt niet in deze paragraaf behandeld omdat dit al is gedaan in paragraaf 4.4.4, over de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen.

4.5.2 Nieuwe natuur: samenwerking loont

Voor het aanleggen van nieuwe natuurgebieden, lijken er voornamelijk kansen te liggen in regionale samenwerking. Dit gebeurde natuurlijk al, maar nu de provincie straks meer strategische beleidsvrijheid heeft, komen hier nog meer mogelijkheden voor. En er zijn inmiddels projecten bekend die als succesvol voorbeeld kunnen dienen. Het kan hierbij gaan samenwerking met zowel medeoverheden als de markt.

Een voorbeeld van samenwerking met de markt dat in de gesprekken aan de orde komt is bijvoorbeeld de natuur rondom de hightech campus in Eindhoven, waar grote bedrijven in investeren. Zij willen daarmee bijdragen aan een goed vestigingsklimaat. Meerdere respondenten hebben het gevoel dat er meer samenwerking met grote bedrijven gezocht moet worden, maar hoe precies is niet duidelijk.

- *Het is zaak om eigenlijk eens goed uit te zoeken welke incentives er nou zijn voor bedrijven om te investeren in natuur en omgeving (Robert Jan Fontein, Alterra).*

Een ander voorbeeld van samenwerking in het gebied zijn de rood-voor-groen constructies, waarbij intensief wordt samengewerkt met gemeenten en er in een gebied zowel voor woningbouw als natuur ruimte komt. Met de opbrengsten van de woningbouw kan vervolgens de natuur worden gefinancierd, al is dit in de huidige economische situatie minder aantrekkelijk.

Zowel in Utrecht als in Drenthe komt ook de samenwerking met waterschappen aan de orde. Waterschappen hebben bijvoorbeeld een waterbergingsopgave, vanuit het oogpunt van waterveiligheid. Als deze functie gecombineerd wordt met een natuurfunctie, kunnen waterschappen en provincies (en eventueel nog meer partijen) een win-winsituatie creëren.

De gesprekken over samen slim inrichten lopen langs allerlei voorbeeldprojecten, er wordt weinig in algemene termen gesproken. Dat heeft een reden: er is niet 'één manier' waarop geld van buiten kan worden aangetrokken, er is geen generieke oplossing. De mogelijkheden zijn sterk afhankelijk van de situatie. Wel blijkt er één overeenkomst te zijn tussen al deze voorbeelden: er is vrijwel altijd sprake van cofinanciering. Er is sprake van een 'multiplier of cooperation' in gebiedsprojecten. De uitgaven van de provincie kunnen worden aangevuld door andere partijen bij het zoeken van samenwerking.

Deze ‘multiplier of cooperation’ heeft een aantal gevolgen. Ten eerste ligt hier het gevaar van de bezuinigingen. Nu de Rijksoverheid honderden miljoenen bezuinigt op het natuurbeleid, zou het best eens kunnen dat de totale investeringen in natuur in Nederland met méér dan dat bedrag gaan afnemen, door dit effect. Er werd immers al regelmatig samengewerkt in gebiedsprojecten. Als de provincies geen geld meer inleggen in cofinancieringsprojecten, verdwijnen ook de bijdragen van de andere partijen. Dit maakt wel duidelijk dat het efficiënt zou zijn als de provincies inzetten op samenwerking.

- *De bereidheid van private partijen om in het natuurbeleid te investeren wordt minder omdat: vaak kun je denken aan public-private partnerships ofzo. De overheid legt wat in en de private partij legt wat in. Maar als die overheid zo enorm beknibbelt, dan is de bereidheid vanuit de markt of de samenleving om ook wat bij te dragen ook weer minder (Bas Arts, hoogleraar natuurbeleid).*
- *Wij konden nu op basis van 50/50, dus op basis van gelijkwaardigheid, met het waterschap meedoen. Het geld dat wij daar in hebben geïnvesteerd, 13.5 miljoen euro, komt voor een belangrijk deel uit het ILG-budget. Als dat budget wegvalt en het moet uit eigen provinciale middelen komen, nou dan waren die 13.5 mln er niet. En dan had het waterschap ook niet gezegd van: we gaan naar 30 miljoen. Ik denk dat het hele project er niet was geweest (Barend Buijs, provincie Drenthe).*

Ten tweede: de multiplier werkt als het ware denivellerend. Juist voor provincies die er financieel minder goed voorstaan, zoals Drenthe, is het straks moeilijker om samenwerkingsprojecten te starten die extra geld aantrekken. Bij provincies die wel de ruimte hebben zelf wat geld in te leggen gaat dit juist makkelijker. Dit zal de verschillen tussen de provincies, die toch al werden verwacht als gevolg van de decentralisatie, versterken.

4.5.3 Natuurbeheer: efficiënt beheer en verdienen aan ecosysteemdiensten

De discussie over verdienmodellen in het natuurbeleid is niet alleen een pragmatische economische discussie. Er ligt ook een normatieve discussie aan ten grondslag. Toegankelijke natuurgebieden en de biodiversiteit, dat zijn collectieve goederen waar een overheid toch deels garant voor moet staan, zo vinden sommige mensen. Anderen vinden dit juist een ouderwetse, eendimensionale opstelling. Ook onder de respondenten wisselt het enthousiasme. Wel verwachten de meeste respondenten dat zeker voor de grote bestaande natuurgebieden in Nederland de overheid altijd een belangrijke rol zal (moeten) blijven innemen. Ten dele vanwege het collectieve belang van deze natuur, maar ook omdat er moeizamer geld aan kan worden verdiend dan aan de randen van de natuurgebieden (waar mensen recreëren) of bij nieuwe gebiedsprojecten.

In ieder geval kan er in deze grote robuuste gebieden nog beter tussen de terreinbeheerders worden samengewerkt. Het komt voor dat bepaalde gebieden worden beheerd door Staatsbosbeheer en andere nabijgelegen gebieden door bijvoorbeeld een provinciaal Landschap, en dat die dan los van elkaar werken. Hoeveel winst hierop is te halen is niet precies duidelijk, maar diverse respondenten kennen hier voorbeelden van.

- *Neem Zuid West-Drenthe als voorbeeld. Daar heb je 3 grote terreinbeheerders die allemaal dwars door elkaar heen werken. Je zou kunnen zeggen; maak een soort samenwerkingsverband ZW-Drenthe. Die krijgen een bepaald bedrag voor het beheer en daar moeten ze het voor doen (Barend Buijs, provincie Drenthe).*

Verder is het zoeken naar op welke manieren er verdiend kan worden aan de natuur, door middel van de zogenaamde ecosysteemdiensten. Een nuchtere blik leert dat partijen over het algemeen niet zomaar geld zullen geven: er moet wel iets te verdienen zijn. Er leven hierover allerlei ideeën. Dat gaat van windmolens in natuurgebieden tot grondstoffenwinning of de bekende pannenkoekenhuizen. Bij het inzoomen op Utrecht en Drenthe komen er diverse mogelijke uitwerkingen aan de orde, maar eerst een aantal algemene opmerkingen over het verdienen aan ecosysteemdiensten.

Ten eerste: de kennis over verdienen aan ecosysteemdiensten is enorm versplinterd. Alle respondenten hebben inmiddels van het concept ecosysteemdiensten gehoord, maar het staat toch nog in de kinderschoenen. Elke ambtenaar heeft wel weer een ander idee, er is niet systematisch uitgezocht wat de mogelijkheden zijn in Nederland. Het kennisgebrek wordt versterkt doordat de kennisinstututen en de provincies te veel langs elkaar heen werken (zie par. 4.6.4; over het verbinden van kennis). Wat het tevens moeizaam maakt, is dat de mogelijkheden sterk afhankelijk zijn van de situatie als het gaat om het verdienen aan ecosysteemdiensten.

- *Het zijn heel vaak incidenten die op een bepaalde plek of op een bepaald moment gunstig zijn en positief uitwerken, die niet zomaar uitgerold kunnen worden en toepasbaar zijn op heel Nederland (Hendrien Bredenoord, PBL).*

Een tweede opmerking: het genereren van geld in natuurgebieden kan leiden tot een groeiende spanning tussen functies in een gebied. Grondstoffenwinning en natuur, recreatie en natuur, dat zijn zaken die kunnen botsen. Dit is natuurlijk een dilemma dat het verdienen aan natuur sowieso met zich meebrengt. Dit geldt in het bijzonder voor bepaalde natuurgebieden met zeldzame dieren en planten, of kerngebieden waar de hoofdfunctie echt in de eerste plaats natuur is (delen van de Veluwe en de Waddenzee bijvoorbeeld). Het is goed te beargumenteren om in zulke gebieden helemaal geen ontwikkelingen toe te staan.

In dat opzicht komt de derde constatering goed uit: geld verdienen aan natuur is toch al makkelijker aan de randen want juist daar komen mensen om te recreëren en is geld te verdienen. Ook zouden burgers aan de randen op kleine schaal ruimte kunnen krijgen voor bijvoorbeeld zelfbeheer, wat ook meteen bijdraagt aan beleefbare natuur dichtbij huis. Maar ook grootschaliger beheer door boeren, grootgrondbezitters, rentmeesters, recreatieondernemers of waterleidingbedrijven behoren tot de mogelijkheden. De provincies (of gemeenten) hebben beter zicht op zulke mogelijkheden dan het Rijk dus in die zin is de decentralisatie positief. Te vaak lopen deze initiatieven echter aan tegen strakke kaders. Ruimte geven aan particulier initiatief vraagt meer flexibiliteit in wetgeving en ook vertrouwen in de natuur behorende particulier. Het bestuurlijke dilemma tussen flexibiliteit en controle speelt hier op. Maar meer flexibiliteit dan in de huidige situatie is wel gewenst, zeker omdat de mogelijkheden zo verschillen per situatie.

- *Ik heb het idee dat bij overheden, en ook bij het PBL, vaak zo wordt gedacht: de overheid moet het regelen, we hebben centrale regie nodig en harde regelgeving en zo moeten we het doen. Maar daarmee kunnen heel veel dingen ook weer niet (...). De natuur in Nederland is al heel divers. Maar laat dan ook het type beheer en het type verdienmodellen heel divers zijn (...) Ergens snap ik het ook wel, want het is heel lastig om uitzonderingen op allerlei regels te maken, of te flexibele regels, want dan wordt het weer onduidelijk (Bas Arts, hoogleraar natuurbeleid).*

Een belemmering voor zulke ontwikkelingen is wel dat de drie grote terreinbeheerders een unieke positie hebben in het Nederlandse natuurbeheer. Het is inmiddels niet meer zo dat de provincie een natuurgebied na verwerving en inrichting zomaar over kan dragen aan een terreinbeheerder. Elke partij moet daar op kunnen intekenen. Maar provincies vinden het wel lastig om een enorme bonte verzameling betrokkenen aan tafel te krijgen. Wellicht zouden gebiedscommissies (meer hierover in paragraaf 4.6), of een organisatie als de Federatie Particulier Grondbezit, daar een grotere rol in kunnen gaan spelen.

- *Provincies weten dondersgoed dat ze gronden niet zomaar over mogen dragen aan andere partijen. Maar bijvoorbeeld Gelderland maakt het liefst gewoon 3 grote offertes voor het natuurbeheer. Een voor Staatsbosbeheer, het Gelders Landschap en Natuurmonumenten, en ze weten dat het goed zit. En als er per dingetje allerlei afspraken en systematieken, tsja. Ze hebben wel zoiets van: tuurlijk kunnen particulieren dat ook, maar laat ze zich alsjeblieft verenigen en dat we ook gewoon met één volwaardige gesprekspartner aan tafel zitten, en niet met al die kleine snippertjes. Dat is wat ze weerhoudt (Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat).*

Een vierde constatering is dat er in feite al veel partijen verdienen aan ecosysteemdiensten, maar dat dit geld nog niet terug in de natuur stroomt. De toeristische sector, waterleidingbedrijven, gemeenten (via de toeristenbelasting): genoeg partijen die baat hebben bij de natuur in de omgeving. Een totaal nieuwe bron van privaat geld vinden is één ding, maar juist ook anders omgaan met al bestaande geldstromen is iets waar over nagedacht kan worden.

4.5.4 De toekomst van Staatsbosbeheer

Voor Staatsbosbeheer, die 200.000 hectare natuur beheert in Nederland, is even apart de aandacht. Zij worden straks namelijk anders gefinancierd: waar ze tot nu toe gewoon een bedrag kregen van het Rijk voor het beheer van hun gebieden, gaat Staatsbosbeheer straks ook meedoen aan het SNL. En het SNL wordt uitgevoerd door de provincies, niet door het Rijk. Het is nog onduidelijk in hoeverre Staatsbosbeheer straks nog gelieerd blijft aan het Rijk; het blijft wel gewoon een Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO). De inschattingen die de respondenten maken op dit punt zijn wisselend.

Wat wel lijkt te veranderen, en die ontwikkeling zou door deze decentralisatie van de financiering in een stroomversnelling kunnen raken, is dat Staatsbosbeheer steeds meer de blik richt op alternatieve financieringsconcepten. Het was altijd zo dat dit niet mocht van het Rijk (los van de houtkap): Staatsbosbeheer kreeg gewoon een 'pot geld' en daar konden zij het mee doen. Ze hebben daarmee volgens verschillende respondenten (zowel ambtenaren als deskundigen) zelfs een enigszins arrogant imago opgelopen in vergelijking met andere terreinbeheerders. Mogelijk draait Staatsbosbeheer nu bij en levert dat nieuwe ruimte voor initiatief op.

- *Staatsbosbeheer mochten nooit inverdienmodellen hebben ofzo. (...). Dit kan voor hen ook allerlei mogelijkheden openen die tot nu toe geblokkeerd waren (Hendrien Bredenoord, PBL).*

4.5.5 Een nieuw elan?

Opvallend is dat sommige respondenten de bezuinigingen ervaren als een soort 'afrekening' met het oude natuurbeleid en de terreinbeheerders. De stijl is nu toch meer confronterend geweest vanuit het Rijk. Niet alleen richting de provincies, maar vooral ook richting Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de 12 Landschappen. Dat is bijzonder, omdat het Nederlandse natuurbeleid altijd erg gebaat is geweest bij consensus. De verstoorde verhoudingen zouden een bedreiging kunnen zijn voor de slagkracht van het beleid.

- *Je mag in je handen knijpen dat die terreinbeheerders de afgesproken doelen voor jou (de overheid, red.) gaan realiseren, de grond is immers van hen. Daar is ook altijd best wel veel energie in gestoken om dat goed te houden, die relaties (Hendrien Bredenoord, PBL).*

Aan de andere kant lijkt er door de opschudding in de wereld van het natuurbeleid ook een nieuw elan te ontstaan. Bij de provincies zitten veel bevlogen mensen met misschien wel meer kennis over en binding met de gebieden dan bij het oude ministerie van LNV. Het kabinet waar zoveel ingewikkeld contact mee is geweest is inmiddels gevallen, waardoor na de verkiezingen betere verhoudingen met het Rijk worden verwacht. En de grote terrein beherende organisaties gaan meer om zich heen kijken nu zij inzien dat een bijdrage van de overheid niet vanzelfsprekend is. Het is niet ondenkbaar dat deze bezuinigingen een *window of opportunity* forceren, voor nieuwe innovativiteit in de financiering.

- *We hebben een, twee jaar lang allerlei zware bijeenkomsten van de terreinbeheerders gehad. Moeilijk, geen geld, ingewikkeld. En ineens zie je in de natuurorganisatiewereld een soort gevoel ontstaan van, nou ja dan moeten we misschien er zelf wat meer van maken, en dan moeten we misschien wat meer met particulier initiatief doen en dan moeten we misschien wat creatiever worden. Het heeft een soort schokeffect gehad: iedereen geschrokken, iedereen oh jee wat nu hoe gaan we nu verder. Wat je merkt is dat er nieuwe creativiteit ontstaat (Bart Krol, gedeputeerde provincie Utrecht).*

4.5.6 Utrecht

In Utrecht kwamen twee specifieke onderwerpen aan de orde omtrent particuliere financiering. Allereerst moeten de RodS-gebieden straks voor een groot deel worden beheerd met privaat geld (zie ook par. 4.3). De Utrechtse respondenten komen zelf niet met veel concrete mogelijkheden om beheer in natuurgebieden anders te financieren, ook niet voor de RodS-gebieden. De mogelijkheden die zijn genoemd liggen voornamelijk in de sfeer van horeca. De insteek van Utrecht is dan ook dat zij zelf niet op zoek gaan, maar voornamelijk het initiatief uit de markt wil laten komen en dat vervolgens faciliteren.

- *Ga je er teveel op inzetten ga je je menskracht, je uren, en dus je geld, inzetten in processen die dan helemaal op gang komen en dan zeg je daarna van: ja sorry maar wij hadden er eigenlijk geen geld voor. Dus het initiatief moet echt bij die ander vandaan komen (Jandirk Kievit, provincie Utrecht).*

Het is nog niet duidelijk of deze strategie gaat werken. Dit is een begrijpelijke argumentatie, aan de andere kant kun je je afvragen of er geen mogelijkheden blijven liggen als de overheid hier niet op zijn minst een signalerende rol in speelt. In Drenthe, zal zo duidelijk worden, is de opstelling op dit terrein toch iets actiever.

Voor wat betreft het inrichten van nieuwe natuur kwamen er wel diverse mogelijkheden, en ook succesverhalen, naar voren. Onder andere de rood-voor-groen toepassing in het project Hart van de Heuvelrug, waarbij natuurontwikkeling wordt gefinancierd met woningbouw (Hart van de Heuvelrug, 2012). Een ander voorbeeld is de Schammer ten oosten van Amersfoort. Daar zijn waterberging, recreatie en natuur gecombineerd. Daardoor kon geld van waterschap, provincie, Rijk én de Postcodeloterij bij elkaar worden gelegd. In Utrecht lijken dergelijke samenwerkingsprojecten erg kansrijk en de rol van regisseur die daarbij past wil men ook erg graag oppakken. Tot slot wordt er wel eens voorzichtig geopperd dat het toch vreemd is dat de provincie niets verdient aan de waterwinning op de Utrechtse Heuvelrug. Uit de Heuvelrug komt namelijk drinkwater van hoge kwaliteit naar boven (zacht drinkwater).

- *In Bunnik is er één bedrijf, Lumona, die dat als het ware gratis uit de grond trekt met onze vergunning. Want wij gaan als provincie over diep grondwater, en dat gaat zo de provincie uit. Bij de borrel, als collega's onderling, zeg je van goh dat zou toch een leuk idee zijn. Als je daar eens even op elke liter 1 cent mag zetten, want we exporteren enorme hoeveelheden op die manier (respondent provincie Utrecht).*

4.5.7 Drenthe

In Drenthe lijkt de provincie wat actiever in te zetten op de verdienmodellen dan in Utrecht. Er hebben ook HBO-studenten stage gelopen. Zij hebben een rapport geschreven over het verdienen aan natuur in Drenthe, om daarmee de herijkte EHS te kunnen realiseren. Volgens hen liggen de beste mogelijkheden voor nieuwe natuur in rood voor groen-constructies, verhoging van de toeristenbelasting en het verkopen en uitruilen van bestaande natuur. Alternatieve inkomstenbronnen die een bijdrage aan het beheer kunnen leveren zijn volgens dit rapport: entree- en parkeergelden heffen, betere samenwerking (in 'groene coöperaties') en de heffing op de winning van grondstoffen (Bode & Vos, 2011). In de interviews zijn een aantal van deze onderwerpen teruggekomen.

Net als in Utrecht wordt er ook in Drenthe nagedacht of er met de waterwinning niet nog iets kan gebeuren. Er wordt in Drenthe 100 miljoen liter water gewonnen. Politiek draagvlak is wel een probleem voor dergelijke heffingen: het zijn lastenverzwaringen en de rekening wordt uiteindelijk bij de burger neergelegd. Maar de Rijksgrondstoffenheffing (20 cent per kubieke meter) is zojuist afgeschaft, dus dat biedt nu wel een momentum (Belastingdienst, 2012).

Verder is men op dit moment in Zuid-West Drenthe aan het kijken of bestaande geldstromen anders kunnen worden verbonden. Dan gaat het dus om de toeristenbelasting die niet terug het gebied in gaat, de

opbrengsten die terreinbeheerders van houtkap hebben, horecaondernemers die profiteren, et cetera. Initiatief nemen vindt de provincie niet erg, maar samenwerking van alle betrokkenen is wel een voorwaarde.

- *Wij kunnen dat dan inderdaad initiëren, maar het zal van de partijen gezamenlijk moeten komen of we het ook anders kunnen organiseren of niet. (...) Het staat nog heel erg in de kinderschoenen. De ideeën zijn er, maar op gegeven moment moet je het wel onderbouwd hebben van dit is de lijn die we daar inzetten. En het is heel situatieafhankelijk ook. We zijn er nu mee aan de gang in Zuid-West en dat is even onze pilot (Janet Visser, provincie Drenthe).*

Wat in Drenthe ook meer lijkt te spelen dan in Utrecht is efficiëntere samenwerking tussen de terrein beherende organisaties (in het beheer). Ook slimme grondtransacties bieden mogelijkheden. De natuurbeheerders hebben zich weliswaar gekeerd tegen het idee dat zij volgens het akkoord gronden moeten verkopen om natuur mee te financieren. Op basis van vrijwilligheid willen ze echter wel meewerken, indien dit goed uit kan pakken voor de natuur (Tweede Kamer, 2011). Daar valt winst te behalen.

- *Zij komen op gegeven moment bij ons, zo zijn natuurlijk altijd de rollen geweest, van he, wij willen dat kleibos inrichten. Provincie, dat kost 500.000 euro, willen jullie hem even schuiven. Dan zeggen wij: nou we zouden graag willen schuiven, maar we hebben die 500.000 niet. Maar jullie hebben nog 20 ha daar vlakbij liggen, die de boer graag wil kopen. Als je die 20 ha weer verkoopt heb je die 500.000 zelf verdient. Dan heb je ons niet meer nodig (Barend Buijs, provincie Drenthe).*

Het onderwerp leeft dus wel in Drenthe. Het is echter absoluut niet zo dat de mogelijkheden die in beeld zijn nu dé oplossing vormen. De respondenten houden allerlei mogelijkheden open, maar verwachten hoe dan ook dat ambities zullen moeten worden verlaagd of uitgesteld. Eerder in deze paragraaf kwam al naar voren dat ook bijvoorbeeld het initiëren van samenwerkingsprojecten erg lastig gaat worden nu de provincie zelfs geen geld meer heeft voor dergelijke cofinanciering. Tot slot kent Drenthe geen groot bedrijfsleven aanwezig dat wil sponsoren of aan gebiedsfondsen mee zal werken onder het mom van een goed vestigingsklimaat.

- *Het idee leek in eerste instantie van: grote financiers staan bij wijze van spreken nu op en die gaan flink in onze natuur investeren. Ik ben daar zelf sowieso wat sceptisch over en die zijn ook nog niet opgestaan (Janet Visser, provincie Drenthe).*

4.5.8 Tot slot

Deze paragraaf laat zien dat innovatief en efficiënt financieren een onderwerp is waar veel ideeën over zijn. Met het inrichten van nieuwe gebieden is daar al redelijk wat ervaring mee opgedaan: daar zijn win-situaties te creëren door samenwerking met mede-overheden of het bedrijfsleven. Geld verdienen aan grote gebieden bestaande natuur is een stuk lastiger. Iedereen is het erover eens dat er mogelijkheden liggen, maar die zijn wel sterk afhankelijk van de situatie en de overheid zal voorlopig een belangrijke taak blijven houden in het Nederlandse natuurbeleid.

De drie terreinbeheerders zouden door slimme grondtransacties en betere samenwerking ook een bijdrage kunnen leveren aan efficiënt beheer. Over de rol van Staatsbosbeheer in de toekomst is nog veel onduidelijk, maar ook daar liggen mogelijkheden aangezien zij het meest 'traditioneel' opereerden tot nu toe. De kennis over verdienen aan ecosysteemdiensten is versnipperd, en het in de praktijk brengen van de ideeën blijkt behoorlijk lastig. Ideeën zijn er wel, met name in de sfeer van recreatie, ruimte voor particulieren in de buurt van de stad, het anders verbinden van bestaande geldstromen en heffingen op grondstoffenwinning (met name water). Behalve kennis is men ook op zoek naar succesvolle praktijkvoorbeelden.

- *In die revolutie in het landelijk gebied, zo mag je het wel noemen, is het denk ik wel zinnig dat we elkaar helpen om innovatieve concepten te bedenken. Maar ik krijg zelf wel veel prachtige innovatie gedachten op het bureau gegooid, maar laat het maar eens landen in het landelijk gebied. Laat het*

maar eens draaien, echt werken. Dat is nog wel erg moeilijk. Dus daar zijn we nog een beetje in het donker aan het tasten vind ik (Bart Krol, gedeputeerde provincie Utrecht).

De invloed van de decentralisatie op dit alles is in ieder geval dat provincies én terreinbeheerders meer aandacht hebben voor nieuwe vormen van financiering, al staat het nog behoorlijk in de kinderschoenen. De provincies kunnen in potentie ook innovatiever zijn dan het Rijk: de mogelijkheden voor het aantrekken van extern geld zijn sterk afhankelijk van de situatie in het gebied, en daar heeft de provincie meer zicht op.

De bezuinigingen hebben een ambivalente invloed. Aan de ene kant worden veel projecten gekenmerkt door cofinanciering; niet alle provincies zullen daar de financiële ruimte voor hebben na de decentralisatie waardoor win-winsituaties moeilijker te behalen zijn. Aan de andere kant leiden de bezuinigingen wel tot een gevoel van urgentie dat creativiteit kan stimuleren.

Een potentieel gevaar is dat niet duidelijk is wie het initiatief moet nemen. Zijn het de provincies die actief pilotprojecten moeten starten, of moet het initiatief uit de markt komen? Het is belangrijk dat hier goed over wordt gecommuniceerd, om te voorkomen dat marktpartijen en overheden op elkaar gaan wachten. Voorkomen moet worden dat voor bedrijven en maatschappelijke organisaties niet duidelijk is of provincies nu meer openstaan voor het ontplooiën van bepaalde activiteiten in de natuur dan vroeger, terwijl de provincies zelf blijven wachten op initiatief uit de markt.

4.6 Draagvlak in de regio

4.6.1 Inleiding

Het laatste aspect wat onder de loep wordt genomen is draagvlak. Het is een ander aspect dan de vier die in de vorige paragrafen zijn behandeld: het gaat hier niet zozeer om de inhoud van de plannen, maar om het proces. Het gaat om draagvlak voor het natuurbeleid onder maatschappelijke partners (boeren, natuurorganisaties), en ook onder burgers. Voor draagvlak geldt misschien nog wel het meest van alle aspecten van gewenst natuurbeleid dat het ook afhankelijk is van de andere aspecten. Een natuurbeleid waarin de middelen zeer efficiënt worden besteed en veel aandacht is voor recreatie en beleving, kan waarschijnlijk op meer draagvlak rekenen dan een beleid waarin dat niet geval is. En andersom: als er geen draagvlak is voor het natuurbeleid, bedreigt dit de andere aspecten van een gewenst natuurbeleid.

Draagvlak maakt het natuurbeleid beter uitvoerbaar; slepende rechtszaken over ruimtelijke plannen in Nederland zijn niet zeldzaam. Maar het is natuurlijk ook gewoon wenselijk dat mensen achter de inrichting van hun eigen leefomgeving staan. Sterker nog: misschien willen burgers, als ze zich betrokken voelen bij het natuurbeleid, zelf ook wel bijdragen aan bepaalde particuliere initiatieven (*do-it-yourself*).

In het theoretisch kader hebben we gezien dat er veel draagvlak is voor natuur in Nederland, maar minder voor het natuurbeleid dankzij de technocratische kenmerken en juridisering. Gaat dat veranderen door de plannen die er liggen? Hoe proberen de provincies nu draagvlak te creëren voor hun natuurbeleid? Gaat de decentralisatie verschil maken voor de mate waarin burgers worden betrokken in het beleid? En hoe gaan de provincies om met de natuurorganisaties en andere partners in het gebied, nu eerdere ambities moeten worden bijgesteld? Dat zijn vragen die in deze paragraaf worden beantwoord.

Ook wordt ingegaan op de relatie tussen kennis en beleid: een verbinding daartussen is juist op het punt van draagvlak en interactief beleid noodzakelijk. Ten slotte wordt er wederom ingezoomd op de provincies Utrecht en Drenthe. Twee bijzondere provincies in dit verband, want beide hebben consensus weten te bereiken met de maatschappelijke partners uit de regio (landbouw én natuur) over de ambities voor de komende jaren.

4.6.2 Draagvlak onder de maatschappelijke partners

Nederland is echt een polderland, blijkt ook in de gesprekken over het natuurbeleid. Maatschappelijke partners spelen hierin een belangrijke rol. Het gaat dan onder andere om LTO, particuliere grondeigenaren, gemeenten,

terreinbeheerders en natuurfederaties. De relaties met deze maatschappelijke partners zullen vermoedelijk intensiever worden. Dat wil niet zeggen dat het ook makkelijker wordt. De provincies worden het aanspreekpunt, maar zij kunnen zich niet meer, zoals tijdens het ILG, verschuilen achter het Rijk als er bepaalde keuzes worden gemaakt.

- *Het Rijk komt toch meer op afstand voor deze partijen (...). Ik denk dat met dit akkoord, de lijn die al gaande was nog scherper wordt en dat het voor hen ook iets is van: je moet niet zo zeer in Den Haag zijn, want het geld voor EHS of beheer zit bij de provincies, dus ze moeten hier zijn. Dus ik denk nog meer dan in het verleden, dat we op elkaar aangewezen zijn (Hugo van de Baan, IPO).*

Provincies zullen ook meer ruimte hebben als speler of zelfs als regisseur van deze netwerken. Dit wordt ervaren als een van de belangrijkste voordelen van de decentralisatie en kan ook zeker bijdragen aan draagvlak in de regio. Tot nu toe kon je regionaal met elkaar een plan bedenken, maar moest dat nog wel aan het Rijk worden verantwoord.

- *We hebben in Utrecht natuurlijk een gebiedscommissiestructuur waarin we veel met decentrale verantwoordelijkheid werken, nog weer verder dan provincie en gemeenten. LTO, Natuurmonumenten, et cetera, dat die met elkaar in een gebied, onder randvoorwaarden, aan de gang gaan. Daar krijg je nu veel meer vrijheid in (Bart Krol, gedeputeerde provincie Utrecht).*

Een bijzondere partij in dit verhaal over de regionale netwerken is natuurlijk Staatsbosbeheer, dat nu ook provinciaal gefinancierd gaat worden. De vraag is of Staatsbosbeheer zich straks ook vrijer kan bewegen in die regionale netwerken, of dat het toch nog sterk aan het Rijk gelieerd blijft (zie ook par. 4.5.4). Verder zullen er in de provincie ook nieuwe spelers in het speelveld verschijnen: de nationale natuurorganisaties richtten zich tot nu toe vooral op Den Haag, zij moeten nu ook meer bij de verschillende provincies gaan lobbyen.

Interessant is ook dat door de huidige situatie, al heeft dat meer met de bezuinigingen te maken, oude tegenstellingen wat naar de achtergrond verdwijnen. Zo hebben agrarische organisaties en natuurorganisaties elkaar zowel in Utrecht als in Drenthe weten te vinden. Dit in de wetenschap dat een eenduidig geluid richting Den Haag en richting de Provinciale Staten voor alle partijen voordeliger is. Het feit dat in die zin het Rijk een 'gemeenschappelijke vijand' was heeft daarbij geholpen. Er moet wel bij gezegd worden dat dit zeker niet in alle provincies gelukt is (in Overijssel schijnen landbouw- en natuurorganisaties lijnrecht tegenover elkaar te staan), maar in Utrecht en Drenthe wel.

- *Wat je ziet is dat maatschappelijke organisaties door dit akkoord en de decentralisatie gedwongen worden op een wat andere manier met elkaar om te gaan. Je merkt dat er in het maatschappelijk veld in positieve zin dingen aan het veranderen zijn (Mark Hoevenaars, provincie Utrecht).*

De bezuinigingen brengen een aantal aandachtspunten met zich mee. Ten eerste: er zijn allerlei overlegstructuren gecreëerd in het landelijk gebied. Utrecht en Drenthe werken bijvoorbeeld met gebiedscommissies, waarin allerlei belanghebbende partijen zitting nemen. Aan Nationale Parken hangen Overlegorganen waar ook diverse partijen in vertegenwoordigd zijn en die ook bevoegdheden hebben. Maar overlegstructuren kosten tijd en dus geld. De Overlegorganen verdwijnen als de provincies de Nationale Parken niet overnemen, in zowel Utrecht en Drenthe gaat het aantal gebiedscommissies omlaag. De overlegstructuren komen dus onder druk te staan en dat is een potentieel gevaar voor het draagvlak onder maatschappelijke partners. Het is aan de provincies om daar op zo'n manier mee om te gaan dat wat daarmee is opgebouwd (netwerken, goodwill) niet verloren gaat.

Ten tweede kan er schade toe worden gebracht aan het draagvlak bij onvoldoende verwachtingsmanagement. Er zit veel energie en ambitie bij de provincies om aan de slag te gaan voor een mooi landelijk gebied. De provincies zijn nu eindelijk volwaardig gebiedsregisseur, iets wat de provincies al lang willen zijn. Zij hebben ook steeds laten weten deze rol op te willen pakken en er goed in te zijn. Nu is het zover, maar wordt er flink

bezuinigd. Om teleurstellingen te voorkomen moeten wel realistische verwachtingen worden geschapen, onder andere richting de maatschappelijke partners.

4.6.3 Draagvlak onder burgers

Het is lastig om het over draagvlak voor provinciaal natuurbeleid onder de burgers te hebben, zonder de nationale context erbij te betrekken. Die context is dat het natuurbeleid op dit moment in de hoek zit waar de klappen vallen. Respondenten geven dit zonder uitzondering aan en merken het ook op lokaal niveau. Er heerst onder de respondenten een gevoel dat een deel van de bezuinigingen ook voortkomen uit een soort wrok jegens het oude natuurbeleid en de rol van de terreinbeheerders.

- *Milieumaffia, ecomaffia, als je zo wordt weggezet, is het eerste contact met je mensen buiten, nou ja daar krijg je wel de echo van terug. Dat is gewoon wind zaaien, en dan hebben wij storm oogsten (respondent provincie Utrecht).*
- *De hele natuurontwikkeling was gericht op aankoop van gronden. Dat gaat altijd ten koste van boeren. Als jij daar geen voorstander van bent en je zegt: we kunnen best wel met een kleinere EHS de doelen bereiken en de boer die kan daar ook aan bijdragen... Dat politieke zit erachter (respondent IPO).*

Het lijkt er echter op dat de ontwikkelingen in Den Haag niet zozeer de oorzaak zijn van een gebrek aan draagvlak voor natuurbeleid, maar eerder een symptoom van een bredere 'crisis' in het natuurbeleid. Dat ligt deels aan dat het beleid te weinig aansloot bij de beleving van burgers. De afkeer van het oude natuurbeleid past bovendien in een groeiend anti-overheidssentiment in de samenleving van de afgelopen jaren.

- *Ik denk, natuurbeleid zit in een crisis. Maar dat heeft maar voor een klein deel met dit kabinet te maken. Ik denk dat er sowieso een draagvlakprobleem was. Politiek en maatschappelijk draagvlak. En dat uit zich in dat er toch vaak ontevredenheid is bij mensen over de manier waarop specifiek de gebieden beheerd worden, of het jargon dat gebruikt wordt (Bas Arts, hoogleraar natuurbeleid).*

Er wordt ingezien dat nu de provincies de verantwoordelijkheid krijgen over het natuurbeleid, het aan hen is om het vertrouwen bij de burgers terug te winnen. De provincies hebben daar in potentie meer mogelijkheden voor dan het Rijk. Zij zitten immers dichterbij het gebied en op de burgers. Maar de decentralisatie is geen *garantie* dat het draagvlak voor het natuurbeleid toeneemt, of dat het natuurbeleid veel minder technisch wordt. Dat is in lijn met wat bij de decentralisatie van de uitvoering al bleek: dichterbij burgers organiseren betekent niet per se dat het beleid ook beter aansluit bij burgers (zie par. 2.2.6 over het ILG). Minder complex lijkt het natuurbeleid ook niet te worden, al verdwijnt er wel oude ballast aan jargon uit de ILG-periode. Het gaat erom dat de deskundigen en de burgers elkaar vinden, maar die deskundigen kunnen net zo goed bij een provincie zitten als bij een ministerie.

- *Het is wel heel technisch en volgens mij moet het wel wat makkelijker of begrijpelijker in ieder geval, om ook het draagvlak voor natuur te houden. En dat hangt heel erg af van de provincie hoe zij daar mee omgaan. Ik zie nu niet echt signalen dat ehm, ja de intentie wordt wel vaak uitgesproken, dat het simpeler wordt, maar ik weet niet of dat nu gaat veranderen (Robert Jan Fontein, Alterra).*

Daarbij komt dat in het Natuurakkoord nu juist een prioriteitsstelling is afgesproken voor de internationale doelstellingen: de Vogel- en Habitatrichtlijnen, de KRW, de Natura 2000-gebieden. En er is minder geld voor zaken als recreatie en Nationale Parken. Dat kan een bedreiging zijn voor het draagvlak voor natuurprojecten in de regio. Bijvoorbeeld wanneer er bij een groot natuurproject nabij een dorp geen ruimte meer is om ook wat bruggetjes en wandelpaden aan te leggen, zodat de dorpsbewoners er ook op vooruit gaan.

De meeste respondenten zijn het er ook over eens dat er beter gecommuniceerd kan worden met burgers: waarom gaat een bepaald gebied op de schop, waarom moet er natuur worden 'aangelegd'? Daar lijkt winst te behalen. Ook internet en sociale media zouden daar een rol in kunnen spelen. Opvallend is dat vooral de

Wageningse deskundigen vinden dat het betrekken van burgers veel actiever kan. Sommige ambtelijke respondenten hebben juist het gevoel van: wat moeten we nog meer doen dan?

- *De communicatie is vaak veel te passief. Een stukje in de krant dat niemand leest, of een gebiedscommissie. Je moet niet als beheerder denken dat een briefje aan een boom hangen genoeg is. Gebiedscommissies zijn leuk, maar het mag wel een stapje actiever en moderner. Dat is een kwestie van wil en misschien ook van jongere mensen zien te enthousiasmeren en een baan geven (Bas Arts, hoogleraar natuurbeleid).*
- *Wij doen het al volop. In 2008 is een start gemaakt met die beheerplannen Natura 2000, en toen zijn we direct die plannen gaan maken in open dialoog met de streek. En elke keer als we een deel van een hoofdstuk klaar hadden, zetten we 'm gelijk op internet. Jongens kijk ernaar, kom met je aanvullingen (...). Inwoners zitten gewoon aan tafel. We hebben ook informatieavonden in de streek, we gaan naar die mensen toe en er zijn huiskamergesprekken gehouden (Jandirk Kievit, provincie Utrecht).*

De meningsverschillen worden sowieso groter wanneer er wordt gesproken over een stapje verder gaan dan andere communicatie, namelijk het echt laten meebeslissen van burgers (interactief beleid). Iedereen vindt dat in de uitwerking burgers aan tafel moeten kunnen zitten, maar meebeslissen gaat voor sommige respondenten wat ver. Dit is iets dat vooral uit het theoretisch kader toch naar voren komt als een aan te bevelen methode (zie par. 2.4). Hier brengen sommige respondenten tegenin dat de kennis van deskundigen toch ook belangrijk is, en dat soms gewoonweg maatregelen genomen moeten worden in het kader van de biodiversiteit die de burger niet leuk vindt. En “moet je dan met de kalkoen over het kerstdiner gaan praten”? De wereld van de beleidsonderzoekers uit Wageningen ziet er al met al toch iets anders uit dan die van de beleidsambtenaren in de provincie.

4.6.4 Verbinden van kennis en praktijk

De verbinding tussen wetenschap en praktijk blijkt op dit punt dus een heel belangrijk issue. Het is verbazingwekkend om te zien dat er in Wageningen (WOT Natuur & Milieu/Alterra) allerlei onderzoekers fulltime bezig zijn met dit onderwerp, terwijl men in de provincie worstelt met allerlei dilemma's ten aanzien van het betrekken van burgers. De verbinding tussen wetenschap en praktijk is natuurlijk een lastig vraagstuk, dat niet alleen in het natuurbeleid speelt. Naar die verbinding is veel onderzoek gedaan (zie ook het theoretisch kader) en er zijn allerlei redenen waarom die relatie problematisch kan zijn.

Het voert te ver om die hier allemaal te behandelen, maar in dit dossier vallen er wel twee specifieke zaken op. Ten eerste de financiering van deze kennisinstituten na de decentralisatie: die blijft nog altijd lopen via het Rijk. Ten tweede is er sprake van oud zeer. Alterra heeft in het verleden veel opdrachten gedaan voor ministeries, maar de rapporten waren niet altijd even kritisch ten aanzien van diezelfde ministeries. In plaats van dat (de kennis van) Alterra met open armen wordt ontvangen, is de reactie vanuit de provincies erg voorzichtig.

- *Het vreemde is dat de aansturing van Wageningen Kennisinstituten nog steeds via EL&I blijft lopen. Dat geld is niet gedecentraliseerd. Terwijl de kennisvraag nu veel meer vanuit de provincie zou moeten komen. Daar zou toch in gezamenlijkheid met ELI ook sturing aan moeten worden gegeven volgens mij (Marcel van de Leemkule, Rijkswaterstaat).*
- *Wij proberen zelf ook een beetje een voet tussen de deur te krijgen bij het IPO. (...) Wat ik bij het IPO merk is dat wij toch nog worden gezien als soort van Rijksdienst, terwijl we dat al 10 jaar niet zijn. We hebben natuurlijk veel opdrachten voor het ministerie gedaan, nog steeds, en dat ligt zeker nu nog heel gevoelig (Robert Jan Fontein, Alterra).*

Overigens heeft Alterra wel aangegeven al meer advieswerk te doen en minder rapporten te schrijven. Dus er wordt wel getracht de verbinding tussen wetenschap en praktijk te leggen, maar er is nog veel te verbeteren op dit punt. Dit geldt met name voor de kennis over sturingsvraagstukken, draagvlak en interactief beleid. Over interactief beleid is veel kennis in Wageningen, terwijl provincies daar mee worstelen.

Dus waar de verbinding tussen de ecologische wetenschap en het beleid misschien wel te sterk is geweest de afgelopen 20 jaar, wat heeft geleid tot juridisering, is de ontsluiting van wetenschappelijke kennis over sturingsvraagstukken in het landelijk gebied nog niet op orde. Ten slotte: ten aanzien van innovatieve financiering en verdienen aan natuur staat het onderzoek nog meer in de kinderschoenen, maar ook daar geldt dat deze kennisinstituten een grotere rol zouden kunnen en misschien wel moeten vervullen (zie par. 4.5).

4.6.5 Utrecht

In Utrecht is het Akkoord van Utrecht afgesloten in juni 2011, al voordat de exacte plannen uit het landelijke decentralisatieakkoord bekend waren. Daarmee is er in principe draagvlak onder de maatschappelijke partners voor wat er gaat gebeuren in de provincie tot 2018. In het Akkoord van Utrecht zijn afspraken gemaakt over de herijking van de EHS met tien verschillende agrarische en natuur- en landschapsorganisaties. Deze maatschappelijke consensus heeft ook geholpen bij het creëren van politiek draagvlak. Zoals in paragraaf 4.2.6 is beschreven heeft de provincie voor dit akkoord wel eigen geld vrij moeten maken.

- *We hadden maatschappelijke consensus over wat we nog wel willen doen en niet. Dat heeft mij enorm geholpen in de politiek. Ook bij de verkiezingen, ook in de onderhandelingen. Ik heb steeds gezegd: dit is wat de samenleving en de politiek met elkaar afgesproken hebben, dit gaan we natuurlijk gewoon doen (...). Het Akkoord van Utrecht betekent draagvlak voor minder. Maar dat betekent ook automatisch draagvlak voor wat we nog wel gaan doen (Bart Krol, gedeputeerde provincie Utrecht).*

In Utrecht heeft men een gebiedscommissiestructuur. Er zijn zeven gebiedscommissies, daarin zitten gemeenten, agrarische organisaties, natuurorganisaties, et cetera. Deze commissies krijgen veel vrijheid en hebben veel invloed, zij hebben ook allemaal een eigen programmabureau tot hun beschikking. Door de bezuinigingen worden dit er nu drie in plaats van zeven. De gedeputeerde denkt dat dit de slagvaardigheid ten goede komt, maar de voorzitters van de gebiedscommissie maken zich zorgen.

- *De voorzitters van de gebiedscommissies gaven aan te begrijpen dat bij de grote bezuinigingen van rijkswege er met een sterk afgeslankte structuur van 3 gebiedscommissies verder gewerkt moet gaan worden. Zij maken zich veel zorgen hoe het opgebouwde draagvlak in de toekomst behouden kan blijven en ook hoe het verder moet met al gestarte projecten (Provincie Utrecht, 2012b).*

Verder is in Utrecht de situatie niet heel anders dan het bredere beeld al schetst. Men ziet de noodzaak van betere communicatie en het betrekken van burgers, men is zich er van bewust dat dit nu ook in handen van de provincies ligt. Wel is men trots op de gebiedscommissiestructuur die er is. Verder worstelt men met de landelijke 'tegenwind'. Ook loopt men aan tegen de technocratie in het natuurbeleid, misschien in Utrecht nog wel meer dan in andere provincies.

In Utrecht heeft men namelijk last van de prioriteitsstelling op de internationale doelstellingen die nu is afgesproken. De paar honderd hectare Natura 2000-gebied, waar veel dure maatregelen moeten worden genomen, krijgen nu prioriteit boven de 30.000 ha EHS (inclusief Heuvelrug). Dat is ook problematisch op het punt van draagvlak. Dat is vooral aan burgers, die geen boodschap hebben aan de natuurdoeltypen uit Europa, bijna niet uit te leggen.

- *Ik kan niet in het Binnenveld (Natura 2000-gebied, red.) staan en zeggen, ja jongens er is hier weliswaar geen blauw grasland, dat zou er in theorie wel kunnen komen, dan moeten we het waterpeil 20 cm opzetten, dan lopen de kelders in Veenendaal onder en dus moeten we dan een damwand slaan van 10 miljoen om te zorgen dat dat niet gebeurt en dan krijgen we misschien blauw grasland en dat vinden ze in Europa fantastisch. Dan zitten ze me in zo'n zaal aan te kijken: die man is helemaal gek geworden (Bart Krol, gedeputeerde provincie Utrecht).*

4.6.6 Drenthe

Ook in Drenthe is een akkoord gesloten, het Groenmanifest. Er zijn wel wat verschillen met het Akkoord van Utrecht: ten eerste is het maar de vraag of de gemaakte afspraken haalbaar zijn voor Drenthe, dus de kans bestaat dat er toch weer aan gesleuteld moet worden. Ten tweede is het Akkoord van Utrecht gesloten mede op initiatief van de provincie Utrecht, terwijl het Groenmanifest in zijn geheel door 5 maatschappelijke partners is opgesteld. De ambities uit dit manifest zijn vervolgens overgenomen door Gedeputeerde Staten, maar de handtekening van de gedeputeerde staat er niet onder. Ten slotte is het Groenmanifest breder dan het Akkoord van Utrecht. Het gaat niet alleen om de herijkte EHS, maar is gericht op het hele 'vitale platteland'.

In Drenthe heeft men ook gebiedscommissies in een vergelijkbare structuur als in Utrecht. En ook in Drenthe worden het er minder. Het waren er eerst vijf, maar door de bezuinigingen worden dat er nu drie. Die gebiedscommissies zijn allemaal verantwoordelijk voor hun eigen gebied en daar zitten de maatschappelijke partners in en vaak ook specifieke deelgroepen of bewoners. Deze commissies voeren uit. Zij krijgen wel minder mogelijkheden door de bezuinigingen, dat kan lastig zijn.

- *De recreatie bijvoorbeeld: wij gaan een gebied aankopen, we maken het vrij, we maken doelen voor het gebied vanuit natuur, er komt nog een stukje waterberging bij, nou. En dan zegt dat dorp: wij zouden eigenlijk wel een paar bruggetjes willen hebben want we willen vanuit het dorp wel een rondwandeling hebben. Ik ben bezig met een project van 8 miljoen ofzo: kan er nog 100.000 of 200.000 aan recreatieve voorzieningen bij? Zo werd er gewerkt en dat gaf het draagvlak (Barend Buijs, provincie Drenthe).*

Op provinciaal niveau is er dan de Commissie Landelijk Gebied waarin allerlei maatschappelijke partijen en medeoverheden met elkaar in overleg blijven. Daar zitten geen burgers bij. Op lokaal niveau burgers betrekken is makkelijker dan op provinciaal niveau, want dan krijg je te maken met een probleem van representatie (welke burger nodig je uit aan tafel?).

Bij de Nationale Parken (in Drenthe zijn er vijf), zitten er burgers in het Overlegorgaan, maar deze Nationale Parken staan onder druk door de bezuinigingen. Verder probeert men in Drenthe wel burgerparticipatie te stimuleren, zodat zij bijvoorbeeld ook projecten gaan doen of stukjes natuur beheren. Met name aan de randen van de natuurgebieden wil men wat flexibeler zijn. Tegelijkertijd vindt men dat er al heel veel gebeurt en zijn ook in Drenthe sommige respondenten van mening dat je niet iedereen tevreden kunt stellen.

- *Wij zijn er wel mee bezig, om te kijken, ook met subsidies wel, hoe kunnen we nou die burgerparticipatie veel actiever krijgen. Dat is best heel lastig, maar wel heel belangrijk, zeker naar de toekomst toe, als je zegt we willen zaken efficiënter en goedkoper doen, dan moet je die burgers mee hebben (Barend Buijs, provincie Drenthe).*
- *Het beleid wat wij doen is al integraal, daar is die burger in ons idee al bij betrokken (Jan Grotenhuis, provincie Drenthe).*

Toch worstelt men in Drenthe er wel mee. Zo is er actiegroep de Woudreus, die protesteert tegen het omkappen van naaldbos dat gebeurt om een meer soortenrijk bos te creëren. Dit heeft geleid tot procedures tot aan de Raad van State. Deskundige en ambtenaar zijn het oneens over of dat is te voorkomen of niet.

- *Mensen als van De Woudreus erbij betrekken dat lukt je niet (respondent provincie Drenthe).*
- *in Ede had men voorheen te maken met grote conflicten. Dat ging om het kappen van Douglas-bomen, omdat dat een exoot zou zijn. Nu hebben ze echt participatief bosbeheer, daar hebben burgers meegeschreven aan het bosbeheerplan. En ja, natuurlijk zitten daar dan altijd wel deskundigen bij. En natuurlijk heb je ook altijd dezelfde mensen: vaak mannen, die wat ouder zijn, tijd hebben, die geïnteresseerd zijn in natuur. Maar: voorheen had men te maken met grote conflicten. Dus het begon met conflicten en wat er uit is gekomen is participatief bosbeheer (Bas Arts, hoogleraar natuurbeleid).*

4.6.7 Tot slot

Wat opvalt in Utrecht en Drenthe is dat beide provincies het creëren van draagvlak onder maatschappelijke partners makkelijker aangaat dan het creëren van draagvlak onder burgers. Over dat laatste punt lopen de ideeën onder ambtenaren ook veel meer uiteen. Worden burgers genoeg betrokken en op de juiste manier? Tot nu toe worstelde men daar vooral mee tijdens projecten in de uitvoering; men kon zich qua beleidskeuzes nog enigszins verschuilen achter het Rijk. Met ingang van de decentralisatie kan dat natuurlijk niet meer.

Het is aan de provincies het vertrouwen van de burger terug te winnen. Dat is een lastige taak. Het draagvlak voor het te technocratische natuurbeleid is immers door het hele land al niet groot. De vraag is of betere communicatie volstaat. Volgens de theorie (zie par. 2.4.3) en deskundigen worden burgers bij voorkeur echt vanaf een vroeg stadium betrokken bij de beslissingen. Het verbinden van wetenschap en praktijk op dit punt is van groot belang. Dat is op zichzelf al moeilijk genoeg, maar wordt extra bemoeilijkt door het verleden en het niet meedecentraliseren van de financiering van deze instituten.

Met het creëren van draagvlak onder maatschappelijke partners zijn de provincies verder en er zijn duidelijke ideeën over hoe dit in de toekomst zal gaan. In Utrecht en Drenthe is men tevreden met de gebiedscommissiestructuur en is er zelfs maatschappelijke consensus bereikt over hoe er in de provincie om moet worden gegaan met de bezuinigingen.

Het is wel afwachten welke invloed het verminderen van het aantal gebiedscommissies en Overlegorganen door de bezuinigingen gaat hebben op de contacten met de maatschappelijke partners. Door de decentralisatie zullen zij en de provincies namelijk wel, nog meer dan nu, op elkaar aangewezen zijn. Provincies hebben nu ook de vrijheid om in regionale netwerken eigen keuzes te maken. In potentie kan dat het draagvlak voor het natuurbeleid vergroten, maar dat gaat niet vanzelf.

4.7 Overzicht kansen en bedreigingen

In deze paragraaf worden de kansen en bedreigingen beknopt op een rij gezet. Waar in het theoretisch hoofdstuk de veronderstellingen nog op een vrij abstract niveau werden verwoord, is het met behulp van alle data mogelijk om de empirisch gevonden kansen en bedreigingen specifiek te presenteren in één tabel per aspect. Het groene deel van de tabellen geeft de kansen weer, het rode deel de bedreigingen. De kansen en bedreigingen die bovenaan in de tabel staan zijn belangrijker dan degene die onderaan worden genoemd.

Biodiversiteit: kansen
Afspraak Natuurakkoord over prioriteit internationale verplichtingen waarborgt dat de beperkte middelen die er zijn worden uitgegeven aan het beschermen van de biodiversiteit
Provincies hechten veel belang aan het beleidsterrein en hebben veel deskundigheid in huis
Biodiversiteit: bedreigingen
Versnelde afname van de natuurkwaliteit is reëel en internationale biodiversiteitsdoelstellingen worden waarschijnlijk niet gehaald
128.000 ha minder natuur dan in de oorspronkelijke EHS was gepland
Eenvormiger natuur door versoberd beheer
Het <i>grond-voor-grondprincipe</i> vertraagt en brengt vermoedelijk onvoldoende middelen op om aan de inrichtings- en verwervingsopgave te voldoen
Het stoppen van het Rijk met de Robuuste verbindingen
Nog veel onduidelijk over de exacte financiële uitwerking van de afspraken
Noodzaak innovatieve financiering leidt tot meer activiteiten in natuurgebieden

Tabel 7: overzicht kansen en bedreigingen voor biodiversiteit.

Recreatie en beleving: kansen

Aan recreatie is geld te verdienen: dominantere positie recreatie in landelijk gebied na herschikking verhoudingen en nieuwe samenwerkingsverbanden met recreatieondernemers

Provincies hebben een betere positie om ruimte te geven aan bottom-up initiatieven

Recreatie en beleving: bedreigingen

Prioriteit voor internationale verplichtingen betekent dat Rijksmiddelen niet aan recreatie uitgegeven kunnen worden

Stopzetten door het Rijk van het programma Recreatie om de Stad; onvoldoende middelen bij provincies om dit op te vangen

Een kleiner oppervlak natuur dan oorspronkelijk gepland (dit betekent ook minder natuur om in te recreëren)

Meer natuur ontoegankelijk doordat ook openstellingsvergoedingen verdwijnen voor beheerders buiten EHS

Stoppen van het Rijk met Nationale Parken en Nationale Landschappen en LAW/LF-paden (nog onduidelijk in hoeverre provincies dit op gaan pakken)

Tabel 8: overzicht kansen en bedreigingen recreatie en beleving

Samenhang: kansen

Meer vrijheid voor provincies in gebiedsgerichte projecten bevordert inhoudelijke samenhang; positie van provincie als gebiedsregisseur verstevigt

Provincies hebben meer kennis over welke (samenhangende) issues er tegelijkertijd in een gebied spelen

Meer duidelijkheid omtrent de verdeling van taken en bevoegdheden over de verschillende bestuurslagen dan tijdens de ILG-periode (minder bestuurlijke drukte en stroperigheid)

De provinciale ambtelijke organisatie wordt minder gehinderd door departementale verschillen dan het Rijk

Samenhang: bedreigingen

Door de bezuinigingen en de prioriteitsstelling voor biodiversiteit gaan vooral armere provincies zich weer eendimensionaal richten op natuur en minder op integraal beleid

Nationale samenhang binnen het natuurbeleid komt in gevaar door verschillen tussen provincies (minder *checks and balances*), grote nationale projecten lastiger te realiseren

Het Rijk wordt verantwoordelijk voor agrarisch natuurbeheer buiten de EHS (ingewikkeld in de uitvoering, vreemde 'hap' uit gebiedsverantwoordelijkheid provincie)

Conflicten over natuurgebieden die provinciegrenzen overstijgen

Op (middel)lange termijn uit elkaar groeiende doelstellingen provinciaal beleid en EU-beleid

Onverwachte problemen dankzij interactie tussen decentralisatie van natuurbeleid en aanstaande decentralisaties in de ruimtelijke ordening (met grote rol voor gemeenten)

Inefficiënte situaties in de uitvoering (zoals in Faunafonds, jachtbeleid)

Tabel 9: overzicht kansen en bedreigingen samenhang

Innovatieve financiering en efficiënte besteding: kansen

Mogelijkheden om te verdienen aan ecosysteemdiensten hangen sterk af van het gebied; provincies kennen het gebied beter en dat biedt perspectief

Meer vrijheid voor provincies in regionale samenwerkingsprojecten; meer ruimte voor flexibele oplossingen

Vermindering administratieve lasten ten opzichte van ILG-periode

Veel urgentiegevoel voor innovatieve financiering en efficiëntie leidt tot nieuwe creativiteit

Mogelijke vernieuwing van de rol van Staatsbosbeheer biedt mogelijkheden

Winst oa. te behalen bij: anders organiseren van bestaande geldstromen, verdienen aan grondstoffen, recreatie aan de randen, efficiëntere samenwerking tussen terreinbeheerders

Innovatieve financiering en efficiënte besteding: bedreigingen

Te weinig kennis over verdienen aan ecosysteemdiensten

Cofinancieringsprojecten in gevaar door de bezuinigingen

Het ontbreken van een goede overlegstructuur om met groot aantal particulieren te kunnen communiceren

Mogelijkheden blijven beperkt en sterk afhankelijk van situatie

Tabel 10: overzicht kansen en bedreigingen innovatieve financiering en efficiënte besteding

Draagvlak in de regio: kansen

Meer ruimte voor provincies om regionaal samen te werken met maatschappelijke organisaties en burgers, zonder nog verantwoording af te hoeven leggen aan het Rijk

In potentie meer mogelijkheden voor interactief beleid en betere communicatie door verkleining afstand

De bezuinigingen leiden ertoe dat partijen in het landelijk gebied elkaar uit noodzaak beter weten te vinden

Draagvlak in de regio: bedreigingen

Slechte ontsluiting wetenschappelijke kennis als het gaat om het betrekken van burgers, provincies vinden dat zij dit al doen terwijl het volgens deskundigen actiever en moderner kan

Vermindering complexiteit en technocratie lijkt vooralsnog beperkt, prioriteit blijft liggen bij technische internationale biodiversiteitsdoelstellingen uit Europese richtlijnen

Te hoge verwachtingen over wat er mogelijk is nu de provincie gebiedsregisseur is, zouden in de regio kunnen leiden tot teleurstellingen

Door bezuinigingen komen een aantal gebiedscommissies en Overlegorganen onder druk te staan

Tabel 11: overzicht kansen en bedreigingen draagvlak in de regio

Het valt op dat voor de aspecten biodiversiteit en recreatie/beleving duidelijk meer bedreigingen gevonden zijn dan kansen. Dat heeft te maken met de forse bezuinigingen waarmee de decentralisatie gepaard gaat. De recreatiemogelijkheden zullen iets minder hard worden geraakt dan de biodiversiteit, doordat samenwerking met de markt daar meer mogelijkheden biedt. Waar mensen recreëren, is immers geld te verdienen.

Voor het aspect samenhang is het beeld gemengd. De inhoudelijke samenhang van gebiedsprojecten binnen de provincie lijkt te verbeteren, al zullen armere provincies daar moeite mee hebben door de afgesproken prioriteit voor biodiversiteitsverplichtingen in combinatie met de bezuinigingen. De kans op verschillen tussen de provincies is groot, waardoor de nationale samenhang van het beleid in gevaar komt. Verder wordt de verdeling van taken en bevoegdheden onder de diverse bestuurslagen duidelijker, maar mogelijk groeien doelstellingen op termijn wel uit elkaar. Tevens zijn er een aantal losse eindjes geïdentificeerd die samenhangend beleid in de weg kunnen zitten, waarvan de belangrijkste de recentralisatie van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS.

Voor de aspecten financiering en draagvlak valt op dat de provincie vooral *in potentie* een geschikte actor is om verbeteringen te realiseren, maar dat er een aantal barrières zijn waardoor het moeilijker wordt de kansen ook daadwerkelijk te pakken. Dit heeft met name te maken met de matige verbinding tussen kennis en beleid. Wel is te verwachten dat de grotere regionale vrijheid positief uitpakt voor het draagvlak en ook voor de efficiëntie (minder verantwoordingslasten, minder bestuurlijke drukte, meer flexibiliteit in de regio).

5 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk worden de theoretische en empirische bevindingen met elkaar verbonden, zodat er antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag: *welke kansen en bedreigingen biedt de decentralisatie van het natuurbeleid?* De beantwoording van de theoretische deelvragen heeft een aantal aspecten opgeleverd van het natuurbeleid die als gewenst zijn geïdentificeerd, net als een aantal veronderstellingen over de kansen en bedreigingen die de decentralisatie met zich mee kan brengen. De aspecten waar het om gaat zijn biodiversiteit, recreatie en beleving, samenhang in het omgevingsbeleid, innovatieve financiering en efficiënte besteding, en draagvlak in de regio.

Per aspect wordt beknopt aangegeven wat de theoretische basis ervan is, welke theoretische bevindingen aansluiten op dit aspect en wat de empirische resultaten laten zien in termen van kansen en bedreigingen. Na het behandelen van de vijf aspecten wordt nog kort stilgestaan bij op het proces en worden de bevindingen met behulp van het *Punctuated Equilibrium Model* in een breder perspectief geplaatst. Vervolgens worden de getrokken conclusies teruggekoppeld naar de bestaande wetenschappelijke literatuur. Ten slotte worden enkele beperkingen van dit onderzoek aangegeven.

5.1 Conclusies per aspect

Ten aanzien van de aspecten valt op dat bij biodiversiteit en recreatie/beleving vooral de financiële voorwaarden van de decentralisatie veel invloed hebben. Daar kunnen de provincies, tenzij zij besluiten veel eigen geld vrij te maken, weinig aan veranderen. Dit geldt niet voor de overige drie aspecten. Daar liggen andere elementen ten grondslag aan de kansen en bedreigingen. Begrippen als vrijheid, kennis, samenwerking en communicatie worden dan veel dominanter. Daar hebben de provincies meer invloed op en daar zullen de aanbevelingen in hoofdstuk 6 zich dan ook op concentreren.

5.1.1 Biodiversiteit

Het eerste aspect betreft het beschermen van de biodiversiteit: de diversiteit aan planten, dieren en ecosystemen. Nederland heeft zich in internationale en Europese overeenkomsten gecommitteerd aan het beschermen van de biodiversiteit, die nog altijd afneemt in Nederland. De diversiteit van de natuur is niet alleen intrinsiek van waarde, maar levert ons als mensen allerlei diensten, de zogeheten ecosystemediensten (PBL, 2010). Daarmee past ook het beschermen van de biodiversiteit in de antropocentrische traditie van het Westerse natuurbeleid (Tellegen & Wolsink, 1994, p.79). Om de biodiversiteit te beschermen is het van belang dat natuurgebieden worden vergroot, met elkaar worden verbonden en dat de milieukwaliteit van deze gebieden wordt verbeterd.

Deze drie elementen vormen dan ook de kern van de Ecologische Hoofdstructuur, waar men in 1990 mee is gestart (PBL, 2012b). De bezuinigingsafspraken die nu zijn gemaakt raken met name het vergroten en verbinden, maar ook het beheer van natuurgebieden. Ook met de afspraken uit het Lenteakkoord en met eigen bijdragen van provincies is er nog steeds sprake van een korting van honderden miljoenen (op een budget van nog geen miljard euro). In de resultaten wordt duidelijk dat de internationale biodiversiteitsdoelstellingen niet gehaald zullen worden en een *versnelde* afname van de biodiversiteit in Nederland reëel is, als er de komende jaren niets aan deze bezuinigingen verandert.

5.1.2 Recreatie en beleving

Het natuurbeleid is sinds de toename van Europese regelgeving en de introductie van de EHS gefocust op het behalen van biodiversiteitsdoelstellingen. Dat is echter niet waar mensen de natuur om waarderen: dat zijn zaken als rust, ruimte, genieten van het landschap en actief bezig zijn in de natuur (Veeneklaas et al., 2011). In het beleid moet daar dus aandacht voor zijn en dat is de afgelopen 20 jaar onvoldoende gebeurd (PBL, 2012a).

De theoretische veronderstelling was dat met de decentralisatie het natuurbeleid dichter bij mensen zou worden georganiseerd. De provincie weet beter wat er speelt in een gebied, welke behoeften er zijn en hoe de inwoners te bereiken. De resultaten bevestigen dat er een en ander mogelijk is door middel van nieuwe

samenwerkingsverbanden, en het de ruimte geven aan bottom-up initiatieven van burgers of bedrijven (in het bijzonder van recreatieondernemers).

Tegelijkertijd beloven ook op dit aspect de gemaakte bezuinigingsafspraken achteruitgang. In het Natuurakkoord is afgesproken dat de provincies alle Rijksmiddelen verplicht moeten besteden aan de internationale biodiversiteitsdoelstellingen: dat betekent dat de provincies eventuele middelen voor recreatie zelf vrij zullen moeten maken. Tevens stopt het Rijk met de financiering van de Recreatie om de Stad-gebieden, Nationale Parken en Landschappen, en de landelijke fiets- en wandelnetwerken (IPO, 2011a). Het is nog onduidelijk in hoeverre de provincies deze taken kunnen compenseren. Duidelijk is wel dat ambities moeten worden bijgesteld en pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden, vooral in armere provincies.

5.1.3 Samenhang in het omgevingsbeleid

De beleidsomgeving van het natuurbeleid wordt gekenmerkt door diverse complexiteiten. De ontwikkelingen in de natuur hangen sterk samen met andere ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, zoals op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en water. Het beleid op deze onderwerpen sluit idealiter dan ook op elkaar aan; gebiedsontwikkeling kan het beste integraal worden ingezet (Driessen & Leroy, 2007). Ook bemoeien diverse overheden zich met de natuur; 12 verschillende provincies, EU en gemeenten hebben een rol. Het beleid van deze bestuurslagen moet goed zijn afgestemd op elkaar.

Er is al langer sprake van een trend van glocalisering (ook in het natuurbeleid), waarbij bevoegdheden verschuiven van de nationale overheid naar enerzijds de EU, en anderzijds naar decentrale overheden (Rodriguez-Pose & Gill, 2003; Swyngedouw, 2004). Ook de integratie van het omgevingsbeleid is een trend die al langer zichtbaar is. Met name het Investeringsbudget Landelijk Gebied betekende een grote stap in deze twee ontwikkelingen. De decentralisatie betekent in theorie een bevestiging van deze trends. Belangrijk aandachtspunt vanuit de theorie was dat decentralisatie ook meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit betekent, dus ook ruimte voor verschillen tussen provincies.

De resultaten bevestigen deze theoretische verwachting. Met name gebiedsprojecten binnen de provincies kunnen nu in principe nog meer integraal benaderd worden. Dat is de grote kans van deze decentralisatie. De coördinatie van het omgevingsbeleid wordt gebundeld bij een partij met veel kennis over het landelijk gebied, die zich vrijer kan bewegen in regionale netwerken. Een kanttekening hierbij vormt wel de prioriteitsstelling die is afgesproken voor biodiversiteitsdoelstellingen gecombineerd met de bezuinigingen. Dit dreigt de provincies te eenzijdig doen focussen op de biodiversiteit.

Ook brengt deze decentralisatie veel meer duidelijkheid in de verhouding tussen Rijk en provincie ten opzichte van de ILG-periode. Het ILG was toch een soort 'halve decentralisatie'. Meer duidelijkheid betekent een efficiëntieslag: minder bestuurlijke drukte en vermoedelijk ook een wat kleinere verantwoordingslast. Vreemde eend in de bijt is de recentralisatie van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS: dit leidt tot inefficiëntie in de uitvoering en ondermijnt de verantwoordelijkheid voor het landelijk gebied van de provincie. De groeiende verschillen tussen de provincies zouden ten slotte het idee van een nationaal netwerk in gevaar kunnen brengen en het vinden van een oplossing voor de 'postzegelstructuur' van de natuur in Nederland kunnen vertragen (een structuur met heel veel kleine beschermde gebiedjes).

5.1.4 Innovatieve financiering en efficiënte besteding van middelen

Efficiënte bestedingen zijn natuurlijk altijd van belang, maar dit aspect is op dit moment extra urgent voor het natuurbeleid. De overheid wil en/of kan niet meer alle lasten van het natuurbeleid dragen en dus moet extra kritisch worden gekeken naar aan de ene kant de uitgaven, en aan de andere of het niet mogelijk is om op creatieve wijze te verdienen aan de natuur. In het theoretisch hoofdstuk bleek dat op dit moment de waarde van natuur nog onvoldoende in maatschappelijke en economische waarde wordt vertaald, en dat de ecosysteemdiensten onvoldoende worden meegenomen in de besluitvorming (Ministerie van Financiën, 2010). Ook de natuurbeschermingsorganisaties schermen inmiddels met de economische waarde van de natuur; deze

blijkt namelijk zo groot dat natuurbescherming ook vanuit economische overwegingen te beargumenteren is (Heijman & van der Heide, 2011).

Samenwerkingsverbanden met andere publieke en private partijen zijn noodzakelijk om innovatieve financiering te realiseren. Er moet via *governance*-mechanismen gezorgd worden dat het geld dat wordt verdiend aan de natuur ook weer terugstroomt naar de natuur (De Blaeij et al., 2011a). De veronderstelling was dat de provincie beter in staat zou zijn zich in deze netwerken te bewegen en dat de bezuinigingen tevens zouden zorgen voor zoveel *sense of urgency*, dat de decentralisatie vooral tot kansen voor dit aspect zou leiden.

Uit de resultaten blijkt dat er inderdaad mogelijkheden zijn. Er lijkt nieuwe creativiteit bij provincies en natuurbeheerders te ontstaan en op een aantal punten zal een efficiëntieslag worden gemaakt (minder administratieve lasten, meer flexibiliteit, betere samenwerking in het gebied). Kansen om te verdienen aan natuur zijn er ook, maar die hangen wel sterk af van de situatie. De provincies kennen de situatie in het gebied natuurlijk beter en dat is dus een voordeel. De mogelijkheden aan de inkomstenkant blijken zich met name te concentreren op samenwerking bij de inrichting van nieuwe natuur, het verdienen aan grondstoffen (water, zand) en het beter inspelen op recreatie.

Hier zijn wel grote kanttekeningen bij te plaatsen. Zo kennen veel samenwerkingsprojecten een vorm van cofinanciering. Nu de financiële ruimte voor provincies om te participeren aan zulke projecten zo beperkt wordt, dreigen deze projecten in gevaar te komen. Ook is de kennis over het verdienen aan natuur nog te beperkt en te versplinterd. Bovendien wordt er in feite al heel veel aan de natuur verdiend: denk aan recreatieondernemers, gemeenten (toeristenbelasting), waterleidingbedrijven, et cetera. Het is zaak om deze geldstromen anders te organiseren, zodat de inkomsten die de natuur genereert op zijn minst voor een deel ook terugvloeien naar diezelfde natuur. Er bestaan nog geen eenduidige ideeën over hoe dat precies zou moeten gebeuren. Kortom: de decentralisatie heeft over het geheel genomen waarschijnlijk een positieve impact op dit aspect, maar de mogelijkheden blijven vooralsnog beperkt en sterk afhankelijk van de situatie.

5.1.5 Draagvlak

Het laatste aspect van een gewenst natuurbeleid is dat er draagvlak voor is, onder zowel burgers als het maatschappelijk middenveld. Draagvlak is normatief wenselijk; uit onderzoek blijkt dat veel mensen echt gehecht zijn aan hun leefomgeving (Veeneklaas et al., 2011). Het natuurbeleid kan daar een grote invloed op hebben. Tevens maakt draagvlak het natuurbeleid beter en sneller uitvoerbaar; langdurige juridische procedures en conflicten worden voorkomen.

Het natuurbeleid valt over het algemeen te typeren als een matig gestructureerd beleidsprobleem, bij vlagen zelfs als een ongestructureerd probleem. Dat betekent dat het bereiken van consensus over de doelstellingen van het beleid problematisch is. Juist bij dit type beleidsproblemen heeft het zin om andere partijen, inclusief burgers, te betrekken bij de vormgeving van het beleid (Hoppe, 1996; Runhaar & Cörvers, 2008). In theorie zijn de provincies daar beter toe in staat dan het Rijk doordat zij dichter op het gebied handelen en de partijen beter kennen. Dit zou positief moeten uitpakken voor het draagvlak. Een verwante veronderstelling was dat er meer vrijheid komt voor het lokaal organiseren van het natuurbeleid, waardoor de complexiteit van het beleid teruggedrongen kan worden en er minder aan strakke kaders vastgehouden hoeft te worden.

In de praktijk lijkt de decentralisatie met name meer mogelijkheden te bieden om draagvlak te creëren onder maatschappelijke organisaties. Er zijn goed bestaande netwerkstructuren waarin deze partijen continue medezeggenschap hebben over het landelijk gebied en deze netwerken kunnen nu vrijer opereren. Kanttekening is dat door de bezuinigingen het aantal overlegstructuren wel zal verminderen, waardoor deze op een groter schaalniveau moeten gaan opereren.

Ten aanzien van het betrekken van burgers bij het beleid blijkt de praktijk weerbarstig. In potentie zijn de provincies beter in staat burgers bij het beleid te betrekken dan het Rijk, door de kleinere afstand. Provincies zien ook dat de situatie nu niet optimaal is, maar zij vinden tegelijkertijd dat zij met gebiedscommissies, informatieavonden en huiskamergesprekken de burgers er al behoorlijk bij betrekken. Deskundigen die naar sturingsvraagstukken onderzoek hebben gedaan, wijzen er juist op dat de communicatie actiever en moderner kan. En ook het echt vroegtijdig betrekken van burgers bij het vormgeven van natuurplannen lijkt niet grootschalig van de grond te komen op korte termijn. De kennis die er in Nederland is over interactief beleid wordt niet goed ontsloten. Tot slot lijkt de vermindering van de complexiteit beperkt te blijven.

5.2 Proces

Volgens de theorie van het procesmanagement heeft het ideale proces de volgende eigenschappen: openheid, veiligheid, voldoende prikkels voor voortgang en het proces moet leiden tot inhoudelijke verbetering (Boogers et al., 2008; de Bruijn et al., 2008). Uit de resultaten en analyse van het proces bleek dat er zeker geen sprake was van een ideaal proces. Er was sprake van een hard en moeizaam onderhandelingsproces met veel vertraging. Niet de inhoud was leidend in het proces, maar de belangen van het Rijk en de provincies.

Voor het Rijk vormde de decentralisatie een manier om te kunnen bezuinigen en bij te dragen aan de kabinetsdoelstelling de overheid te verkleinen. Voor de provincies betekent deze decentralisatie een bevestiging van het bestaansrecht van de bestuurslaag en meer vrijheid. Maar gezien de belangrijke financiële component in de afspraken waren het geen gemakkelijke onderhandelingen. Gevolg hiervan is dat er een akkoord is gesloten op bestuurlijk niveau waarin afspraken behoorlijk ambigu zijn opgeschreven. Dit heeft tot vertraging geleid. De ambiguïteit die wellicht noodzakelijk was om op bestuurlijk niveau een akkoord te sluiten, leidt tot op de dag van vandaag tot discussies en onzekerheden in de beleidspraktijk, met name over concrete financiële uitwerkingen. De diverse onduidelijkheden vormen in de empirische resultaten een terugkerend thema.

5.3 Een nieuw evenwicht?

De bevindingen zijn in een breder perspectief te plaatsen met behulp van het bestuurskundige *Punctuated Equilibrium Model* (True et al., 2007). Dit model is geïntroduceerd in hoofdstuk 2 en verklaart het historische patroon in het natuurbeleid van stabiele perioden die worden onderbroken door perioden met grote veranderingen. Het zogeheten 'politieke subsysteem' (professionals die zich dagelijks met natuurbeleid bezig houden) en het 'macropolitieke systeem' (de bredere politieke en publieke opinie) groeien uit elkaar en als de druk voldoende is opgebouwd wordt deze beweging gecorrigeerd.

Op dit moment is er een fase van elkaar snel opvolgende veranderingen in het natuurbeleid, dat plotseling volop in de belangstelling van de landelijke politiek staat. Het lijkt erop dat de *community* rond het natuurbeleid en de verwachtingen daarvan bij de politiek en maatschappij in het algemeen, sinds de jaren '90 langzaam uit elkaar zijn gegroeid. De lasten van het natuurbeleid waren te groot en er waren te weinig lusten. Er wordt nu meer aansluiting bij de natuurbeleving van mensen, meer ondernemerschap en meer creativiteit verwacht. Het is interessant om te zien dat dit 'nieuwe elan' ook daadwerkelijk lijkt te ontstaan. De grote veranderingen van nu zijn vanuit het perspectief van dit model te zien als onderdeel van een soort aardshok die de twee 'werelden' weer dichterbij elkaar moet brengen.

Het *Punctuated Equilibrium Model* stelt dat deze periodes van grote verandering altijd van beperkte duur zijn; het macropolitieke systeem heeft immers maar een beperkte capaciteit en op een gegeven moment zal het natuurbeleid weer van de agenda worden verdrongen. De vraag is of de afspraken die er nu liggen ervoor gaan zorgen dat het verschil tussen de verwachtingen van het natuurbeleid en het daadwerkelijke beleid klein genoeg wordt. Zo lijkt er aan de complexiteit in de wereld van het natuurbeleid bijvoorbeeld nog weinig te veranderen. De grootste schok is ongetwijfeld voorbij, maar een aantal naschokken zijn de komende jaren niet ondenkbaar.

5.4 Terugkoppeling naar theorie

In de conclusie is tot nu toe aangegeven welke theoretische verwachtingen er bestonden, en in hoeverre de theoretische verwachtingen uitkwamen in de resultaten. Maar wat voegen de bevindingen toe aan de bestaande literatuur, en welke vragen voor verder onderzoek roept dit deze scriptie op?

De belangrijkste toegevoegde waarde van dit onderzoek ligt natuurlijk in het gecreëerde overzicht dat is gecreëerd van de mogelijke gevolgen van deze decentralisatie. In het empirische deel van dit onderzoek zijn de kansen en bedreigingen tot op een vrij concreet niveau aangegeven. Omdat gekozen is voor een kwalitatief onderzoeksontwerp, worden de kansen en bedreigingen ook begrepen en dit leidt tot een aantal aanbevelingen die in het volgende hoofdstuk worden gepresenteerd. Op het moment van schrijven is kennisinstituut Alterra bezig met het opzetten van een groot, jarenlang durend onderzoek naar de gevolgen van de decentralisatie van het natuurbeleid. Deze scriptie zou als waardevolle input kunnen dienen.

Vergeleken met bestaande literatuur over decentralisaties valt op dat de grote lijn van de theoretische veronderstellingen wordt bevestigd. Zo liggen de meeste kansen van de decentralisatie inderdaad op het gebied van innovativiteit, regionale vrijheid en mogelijkheden voor participatie. En, ook zoals verwacht, zorgen de gebrekkige financiële capaciteiten voor bedreigingen op het gebied van de biodiversiteit en wordt door de decentralisatie de nationale samenhang van het natuurbeleid bedreigd. Tevens zijn in de resultaten de *multi-actor*, *multi-sector* en *multi-level* elementen van de beleidsomgeving duidelijk te herkennen (zoals beschreven door oa. Driessen & Leroy, 2007, p. 76; Kuindersma et al., 2002; Willems et al., 2007;). De provincies zien het belang van integraal ruimtelijk beleid en samenwerking met maatschappelijke actoren. Dat is bijvoorbeeld te zien aan het Akkoord van Utrecht, het Groenmanifest, en het vaak in de interviews teruggekomen woord 'gebiedsregisseur'.

Er zijn echter wel een aantal aanvullingen te maken op de bestaande literatuur. Op dit moment is in de literatuur te zien dat decentralisaties worden geassocieerd met kansen op het gebied van flexibiliteit, participatie, innovatie – en daarmee met effectiviteit (zie de Vries, 2000; Stone, 2002). De vraag die dit onderzoek oproept is wat deze theoretische kansen nog voorstellen wanneer decentralisaties in de praktijk steeds vaker vanuit economisch motief worden ingezet, een trend die ook Rodriguez-Pose & Sandall (2008) signaleren. De bezuinigingen hebben in de resultaten immers wel een hele bepalende invloed. Tegelijkertijd kan worden gerelativeerd dat een bezuiniging van 50 tot 70% op een beleidsterrein natuurlijk een wel heel unieke situatie is.

Een andere bevinding is dat het invulling geven aan de kansen van decentralisaties niet vanzelf zal gaan. Uit de resultaten blijkt dat deze decentralisatie bij *kan* dragen aan innovativiteit in de financiering, en bij *kan* dragen aan meer mogelijkheden voor participatie; maar het zijn geen onvoorwaardelijke gevolgen van de decentralisatie. Want het is nog maar de vraag hoeveel innovatiever en interactiever het beleid wordt, als bijvoorbeeld beschikbare kennis slecht ontsloten blijft, of wanneer er het beleid inhoudelijk gedomineerd blijft door technische doelstellingen. Dus bij elke decentralisatie moet in feite de vraag worden gesteld: wat hebben de decentrale overheden verder nodig, of welke acties moeten zij ondernemen, om de verwachte voordelen van de decentralisatie ook echt waar te kunnen maken?

Ten aanzien van de literatuur over het procesmanagement vallen er twee dingen op. Boogers et al. (2008) gaven in hun studie aan dat duidelijkheid een belangrijk aspect is om tijdens decentralisatieprocessen in de gaten te houden (zie par. 2.5.5). Boogers et al. beperken dit echter tot duidelijkheid in de zin van een heldere verdeling van taken en bevoegdheden. Uit dit onderzoek blijkt dat dit breder getrokken zou mogen worden; ook duidelijkheid over de concrete financiële gevolgen is van groot belang. Dit was een steeds terugkerend thema in de gesprekken. Door de ambiguïteit van de afspraken, een dynamische politieke situatie en verdelingsprocessen binnen het IPO, is politici en ambtenaren vermoedelijk pas eind 2012 helder welke ambities precies haalbaar zijn. Deze onzekerheid heeft geleid, en leidt nog steeds, tot grote vertraging in het weer op gang brengen van het natuurbeleid.

Tevens valt de grote tegenstelling op tussen enerzijds de criteria voor goed procesmanagement die worden gehanteerd door De Bruijn (2008) en Boogers et al. (2008), en anderzijds het daadwerkelijke verloop van het proces. Deze tegenstelling is niet zo vreemd: sommige van deze criteria (openheid, veiligheid) schuren toch met het onderhandelingskarakter dat het proces in de praktijk aanneemt. Geconcludeerd zou wellicht kunnen worden dat decentralisatieprocessen vanuit belangen en onderhandelingen überhaupt niet wenselijk zijn. De vraag is alleen of die zijn te voorkomen; dus het verdient aanbeveling om een ander type criteria te ontwikkelen voor (decentralisatie)processen met een sterk onderhandelingskarakter.

Een andere suggestie voor vervolgonderzoek is om de decentralisatie van het natuurbeleid die nu in volle gang is, over een aantal jaar te evalueren. De gevoerde gesprekken hebben goed inzicht gegeven in hoe betrokken deskundigen en ambtenaren nu, tijdens het decentralisatieproces, aankijken tegen de kansen en de bedreigingen. Wanneer er over vijf of tien jaar een evaluatieonderzoek wordt gedaan, kan worden vastgesteld in hoeverre of de in dit onderzoek geformuleerde kansen zijn benut en de bedreigingen zijn afgewend en hoe dat al dan niet is gebeurd. Het zou zelfs mogelijk zijn om de gesprekken, die allemaal zijn opgenomen, opnieuw te analyseren en te onderzoeken of de aandacht op dit moment eigenlijk wel uitgaat naar die elementen waar de decentralisatie later veel impact op blijkt te hebben gehad.

5.5 Beperkingen en kanttekeningen

Er zijn ook een aantal beperkingen van dit onderzoek aan te geven, en kritische kanttekeningen te plaatsen. Een beperking is dat het gaat om *kansen* en *bedreigingen*; niet om een voorspelling die met zekerheid aangeeft wat er zal gaan gebeuren. Dit is een belangrijke opmerking, zeker gezien de politieke en economische instabiliteit van het moment. Hoewel grote wijzigingen van de plannen door de meeste respondenten niet meer worden verwacht op korte termijn, is de dynamiek in de wereld van het natuurbeleid op dit moment ongekend groot. Het is dus niet ondenkbaar dat er nog wijzigingen volgen, of dat bepaalde zaken juist worden teruggedraaid.

Een tweede beperking van dit onderzoek is dat niet alle mogelijke verschillen tussen de provincies aan de orde konden komen. Door middel van documentenonderzoek en de interviews met deskundigen is het creëren van een breed beeld gewaarborgd, en ook het kiezen van een *two-tailedesign* van de casestudy heeft daar aan bijgedragen. Toch zullen de gevolgen van de decentralisatie in bijvoorbeeld Overijssel of Gelderland er weer anders uitzien; geen provincie is hetzelfde. Niet alleen de hoeveelheid natuur en financiële middelen zijn van belang, maar ook andere elementen (hoe ziet de economie eruit in een provincie, welke politieke kleur hebben de Gedeputeerde Staten, hoe verhouden de regionale actoren zich tot elkaar, et cetera).

Een derde beperking is dat niet alle complexe interacties tussen de verschillende aspecten inzichtelijk zijn gemaakt. Er is wel aangegeven dat te verwachten is dat bijvoorbeeld meer aandacht voor recreatie en beleving het draagvlak zal vergroten, maar het vatten van de volledige complexiteit van dergelijke interacties vergt een ander type onderzoek.

Een kritische kanttekening die kan worden gemaakt is dat niet alle kansen en bedreigingen die zijn genoemd per se een directe relatie met de decentralisatie hebben. Er is getracht dit onderzoek zo strak mogelijk te beperken tot de invloed van de decentralisatie, maar dit is soms onwenselijk gebleken bij het willen schetsen van een evenwichtig beeld.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Provincies zouden in principe met hun kennis van het gebied en de flexibiliteit die zij krijgen, verbeteringen moeten kunnen realiseren op het gebied van innovatieve financiering. Maar het zal lastig worden deze kans te pakken, doordat er een belangrijke barrière ligt: er is te weinig kennis over verdienen aan natuur. Deze barrière is in het resultatenhoofdstuk aangegeven als bedreiging van de decentralisatie. Echter, te weinig kennis is er nu vermoedelijk ook bij het Rijk, dus strikt genomen gaat het hier niet om een bedreiging van de decentralisatie. Toch is er voor gekozen zo'n barrière wel als bedreiging te noemen, om een genuanceerd en realistisch beeld van de mogelijkheden te kunnen schetsen.

6 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft ook geleid tot een aantal aanbevelingen. Deze komen voort uit het theoretisch kader en de resultaten van dit onderzoek, in het bijzonder uit de gesprekken die zijn gevoerd met de diverse deskundigen. Het leeuwendeel van de aanbevelingen is voor de provincies bedoeld; zij kunnen deze direct meenemen in hun handelen, en in het maken van nieuwe plannen. Tevens zijn er een aantal algemene aanbevelingen opgesteld ten aanzien van de decentralisatie.

De rode draad in de aanbevelingen is dat het essentieel is dat de provincies de blik nu niet te veel naar binnen keren en zich afsluiten van de rest van de wereld. De rol van de provincies als gebiedsregisseur is nu bevestigd en de decentralisatie biedt de provincies meer vrijheid. Het is echter een decentralisatie in uiterst moeilijke omstandigheden en de afspraken die er zijn gemaakt bevatten een sterke focus op biodiversiteitsdoelstellingen. Die zijn vanzelfsprekend belangrijk, maar de kracht van het middenbestuur zal niet worden benut als daar te eenzijdig de nadruk op wordt gelegd.

Indien van toepassing staat achter de aanbeveling aangegeven op welk aspect deze de meeste invloed heeft. In de conclusie is aangegeven dat de provincies met name invloed hebben op de kansen en bedreigingen voor de aspecten samenhang, innovatieve financiering en draagvlak. Daar zullen de aanbevelingen zich dan ook op concentreren.

6.1 Aanbevelingen voor provincies

Bewaar de rust en waarborg continuïteit - vooral invloed op: biodiversiteit

Juist voor het natuurbeleid is continuïteit heel belangrijk, ook als de continuïteit in de landelijke politiek ver te zoeken is. Zorg voor een goede langetermijnvisie op en structurele financiering van de ambities die in de provincie te realiseren zijn. Bouw voldoende flexibiliteit in om ook in onzekere tijden als deze dit zo goed mogelijk waar te kunnen maken. Effectiever is een iets beperktere ambitie waarbij vrij zeker is dat continuïteit geboden kan worden, dan een te grote ambitie die niet waargemaakt kan worden.

Verlies integraliteit en samenwerking in gebiedsprojecten niet uit het oog - vooral invloed op: samenhang

Door de in het Natuurakkoord afgesproken prioriteit voor internationale doelstellingen is het verleidelijk de oogkleppen op te zetten en eendimensionaal in te zetten op hoe in de provincie de biodiversiteitsdoelen behaald zouden kunnen worden. Het zou zonde zijn: de grote kans van deze decentralisatie is juist dat de provincie veel beter in staat is zaken op gebiedsniveau aan te pakken in samenwerking met allerlei maatschappelijke partijen.

Ten aanzien van de Rijksmiddelen rest er weinig keus dan deze 100% in de internationale verplichtingen te stoppen. Maar veel provincies trekken de komende jaren in meer of minder mate eigen geld uit voor natuur. Durf dit geld (deels) in te zetten als smeermiddel, waardoor samenwerkingsprojecten op gebiedsniveau mogelijk blijven die breder zijn dan alleen 'natuur'. Dit bevordert de samenhang in het omgevingsbeleid. Daarbij kan samenwerking met andere partijen tot win-winsituaties leiden die financieel efficiënt uitpakken.

Onderhoud goed onderling contact - vooral invloed op: samenhang, biodiversiteit

Onderling overleg tussen de provincies is belangrijk voor de natuur. Er bestaat her en der wat scepsis over de slagkracht van het IPO, maar goed contact tussen de provincies is wel van groot belang om te voorkomen dat de nationale samenhang van het natuurbeleid in gevaar komt. Dit geldt niet alleen voor het contact met de buurprovincies. Het oorspronkelijke idee van de EHS was immers om een *nationaal* netwerk van natuurgebieden te creëren. Met name voor de biodiversiteit is het schadelijk als plannen niet op elkaar worden afgestemd, waardoor bepaalde gebieden niet op elkaar aansluiten en er gaten vallen in dat netwerk.

Maak een communicatieplan - vooral invloed op: draagvlak, innovatieve financiering

Op het gebied van communicatie over het natuurbeleid is nog veel te winnen. Maak een communicatieplan voor het natuurbeleid: wat moet er ten aanzien van het natuurbeleid gecommuniceerd worden en naar wie? Welke kanalen worden ingezet? Dit is belangrijk om op zijn minst drie redenen:

- Er moet aan verwachtingsmanagement worden gedaan. Provincies proberen hun bestaansrecht aan te tonen door te communiceren dat zij zo goed zijn in het vervullen van de ruimtelijke kerntaken; terecht. Maar met beperkte financiering zijn de mogelijkheden ook beperkt. Goed verwachtingsmanagement voorkomt teleurstellingen en conflicten.
- Om privaat geld aan te trekken en innovatieve financieringsprojecten op gang te brengen is goede communicatie essentieel. Partijen moeten elkaar weten te vinden. Ook belangrijk is dat overheid en markt niet op elkaar wachten omdat onduidelijk is bij wie het initiatief ligt. Voorkomen moet worden dat de provincie denkt: we laten het initiatief aan de markt, en marktpartijen denken; de overheid staat toch niet open voor activiteiten in natuurgebieden.
- Door modern en actiever te communiceren over natuurplannen kan het draagvlak onder burgers worden vergroot. Een stap verder gaan dan alleen één richting op communiceren (bijvoorbeeld interactief beleid) is in het natuurbeleid een kansrijke strategie om het draagvlak te vergroten. Sta open voor professionele ondersteuning ten aanzien van het communiceren met burgers, er is veel kennis over dit onderwerp in Nederland, bijvoorbeeld in Wageningen bij de WUR/Alterra, of bij particuliere adviesbureaus.

Onderzoek systematisch de mogelijkheden voor innovatieve financiering - vooral invloed op: innovatieve financiering

De meeste kansen voor innovatieve financiering lijken te liggen bij het verdienen aan natuurrecreatie en grondstoffen uit de natuur (water, hout, zand), het slim samenwerken bij het inrichten van nieuwe gebieden en het anders organiseren van bestaande geldstromen. De mogelijkheden zijn echter wel sterk afhankelijk van de situatie en op dit moment is de kennis hierover versplinterd. Iedereen heeft zijn of haar ideeën over de mogelijkheden, maar er is geen compleet beeld. Onderzoek systematisch, eventueel met de hulp van een daarin gespecialiseerd bureau of kennisinstituut, welke mogelijkheden er in de eigen provincie zijn, of doe het in IPO-verband. Dat is een investering die zichzelf terug kan verdienen.

Maak van de versimpeling van het natuurbeleid een expliciete ambitie - vooral invloed op: draagvlak

Het natuurbeleid staat bol van het jargon en de afkortingen; de complexiteit en de technocratie is groot. Dit gaat deels om de inhoud van het beleid, maar ook de terminologie sluit slecht aan bij de belevingswereld van mensen. Erken dat dit een probleem is dat serieus het draagvlak bedreigt en formuleer expliciet als ambitie dat het natuurbeleid versimpeld moet worden. Provincies kunnen dit niet alleen, maar het is wel iets waar zij nu duidelijk invloed op hebben (binnen bepaalde beperkingen uit Brussel en Den Haag). Zo heeft het dagblad Trouw onlangs in dit kader haar lezers opgeroepen een andere naam voor de EHS verzinnen. De benaming *Nationaal Natuur Netwerk* won met overmacht (Trouw, 2012c). Waarom niet serieus overwegen deze suggestie over te nemen?

Samen sta je sterk

Richt een proces in en probeer actief consensus te bereiken in het landelijk gebied met de maatschappelijke partners. Voor het behalen van de doelstellingen zijn de provincies immers in belangrijke mate afhankelijk van deze partijen, maar het heeft ook andere voordelen. In Drenthe en Utrecht plukt men duidelijk de vruchten van het Groenmanifest en het Akkoord van Utrecht, doordat zij één geluid kunnen laten horen uit de regio richting Den Haag, richting de Staten en richting de bevolking. Tevens vergemakkelijkt het de uitvoering van beleid.

Breid op eigen initiatief de evaluatie van 2016 uit

In 2016 volgt, zoals in het Natuurakkoord is afgesproken, een verplichte evaluatie van het beleid. Deze evaluatie heeft het karakter van formele verantwoording en is gericht op in hoeverre er voortgang is geboekt bij het behalen van de internationale doelstellingen. Het lijkt er nu op dat, terwijl provincies toch een grote nieuwe verantwoordelijkheid erbij hebben gekregen, er in 2016 geen aandacht zal zijn voor reflectie en leren. Terwijl het toch een logisch moment zou zijn om na vier jaar eens te kijken hoe het gaat en wat er beter kan. Het zou goed zijn als de provincies besluiten zelf in 2016 ook een eigen evaluatie te houden die niet is gericht op voldoen aan verplichtingen, maar op leren. Stel SMART³ de doelen op voor de eigen provincie. De regionale Rekenkamers zouden hierbij ondersteuning kunnen bieden. Zo wordt in 2016 duidelijk welke eigen ambities al dan niet gehaald zijn, en aan welke knoppen gedraaid kan worden om het te verbeteren.

6.2 Overige aanbevelingen

Zie af van recentralisatie van agrarisch natuurbeheer buiten de EHS - vooral invloed op: samenhang

Een heroverweging van de recentralisatie van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS zou waardevol zijn, zodra dit politiek bespreekbaar is. Geen enkele respondent, deskundige danwel ambtenaar, die hier enthousiast over is. Het is een vreemde eend in de bijt die niet aansluit bij de integrale gebiedsverantwoordelijkheid van de provincie en die leidt tot onnodige bureaucratie.

Decentraliseer ook budget van kennisinstellingen - vooral invloed op: draagvlak, innovatieve financiering

Het zou goed zijn als (een deel van) de budgetten voor de Wageningse kennisinstellingen (WOT Natuur & Milieu, Alterra) mee worden gedecentraliseerd. Dat voorkomt wantrouwigheid bij provincies en versterkt de relatie. De kennisvraag op het gebied van natuurbeleid komt nu vooral van de provincies, niet meer van het Rijk. Deze kennisinstellingen kunnen provincies in het bijzonder helpen te experimenteren met nieuwe sturingsmethoden en innovaties in de financiering.

Duidelijkheid over de rol van Staatsbosbeheer

Na een periode van ongeveer anderhalf jaar onduidelijkheid zijn er nog steeds veel onduidelijkheden. Dit belemmert de voortgang van het beleid, men wil weten waar men aan toe is. Aan het einde van dit jaar zal er met name financieel gezien meer duidelijk zijn voor de provincies. De grootste onzekerheid die er dan nog ligt is wat de rol van Staatsbosbeheer zal zijn. Het is van belang dat snel duidelijk is hoe de grootste terreinbeheerder van Nederland aangestuurd gaat worden, en hoe dit zich verhoudt tot de nieuwe rol van de provincies.

Wees nieuwsgierig naar elkaar

Er is een grote hoeveelheid actoren betrokken bij het natuurbeleid, en vele daarvan hebben het beste voor met de natuur in Nederland. Deze partijen zijn niet altijd even nieuwsgierig naar elkaar, soms is er zelfs sprake van wantrouwen of negatieve waardeoordelen gebaseerd op het verleden. Staatsbosbeheer zou arrogant zijn geweest, provincies hebben geen oog voor het nationale belang, de deskundigen uit Wageningen hebben ons opgezadeld met het te technische natuurbeleid, enzovoorts. Beleid in het landelijk gebied is bij uitstek beleid waar samenwerking tussen de diverse actoren meerwaarde op kan leveren, kennis moet worden verbonden en samenhang gewenst is. De natuur in Nederland staat op dit moment onder grote druk en dat maakt het belangrijk dat over oude tegenstellingen heen wordt gestapt en dat er een nieuw begin wordt gemaakt. Een nieuwe start waarbij men openstaat voor elkaars kennis en inzichten.

³ SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden

Literatuurlijst

- Baarsma, B. (2011). Economie en de Ecologische Hoofdstructuur. In: ESB (red.), *Land in zicht: dialoog tussen economie en natuur*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Bäckstrand, K. (2003). Civic science for sustainability. Reframing the role of experts, policy-makers and citizens in environmental governance. *Global Environmental Politics*. Vol. 3(4). Pp. 24-41.
- Belastingdienst (2012). *Grondwaterbelasting is afgeschaft per 2012*. Verkregen op 13 juni 2012, via http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/grondwaterbelasting_is_afgeschaft_per_2012/
- Berge, H. ten, Bloem, N., Wijst, T. van der (2011). Natuur als onderdeel van de economie. In: ESB (red.), *Land in zicht: dialoog tussen economie en natuur*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Besselaar, H., Bannink, D., van Deursen, C., Trommel, W. (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhouding tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Binnenlands Bestuur (2012, 7 maart). *RvS zet streep door Oostvaarderswold*. Verkregen op 12 maart 2012, via <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/nieuws/rvs-zet-streep-door-oostvaarderswold.4376348.lynkx>
- Blaeij, A. de, Polman, N., Reinhard, S. (2011a). Ondernemerschap voor groene doelen. In: ESB (red.), *Land in zicht: dialoog tussen economie en natuur*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Blaeij, A. de, Polman, N., Reinhard, S. (2011b). Economic governance to expand commercial wetlands: within- and cross-scale challenges. *Ecology and society*. Vol. 16(1), 33.
- Bode M.J. & Vos, J.W.H. (2011). *Alternatieve EHS-realisatiemogelijkheden*. Hogeschool van Hall Larenstein.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E.D. van, Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Universiteit Tilburg.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Brugnieuws (2011, 20 juli). *Kampen verliest rechtszaak over aanwijzing natuurgebieden*. Verkregen op 12 maart 2012, via <http://www.brugnieuws.nl/Nieuws/201107201633/Algemeen/kampen-verliest-rechtszaak-over-aanwijzing-natuurgebieden.html>
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, in 't Veld, R. (2008). *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- CBD (Convention on Biological Diversity) (2010). *COP 10 Decision X/2: Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*. Verkregen op 21 februari 2012, via: <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>
- Cohen, J.M & Peterson, S.B. (1997). *Administrative Decentralization: a new framework for improved governance, accountability and performance*. Harvard: HIID.
- Compendium voor de Leefomgeving (2012). *Natuurdoelen in Nederland*. Verkregen op 6 maart 2012, via <http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1395-Natuurdoelen-in-Nederland.html?i=12-47>
- Dekker, J. (2002). *Dynamiek in de Nederlandse natuurbescherming*. Universiteit Utrecht.
- De Pers (2010, 17 augustus). *Winsemius en Veerman op de bres voor natuur*. Verkregen op 29 februari 2012, via <http://www.depers.nl/binnenland/502441/Pleidooi-voor-milieu.html>

- De Pers (2011, 15 december). *'Er wordt 72% bezuinigd op de natuur'*. Verkregen op 21 februari 2012, via <http://www.depers.nl/binnenland/617398/Er-wordt-72-procent-bezuinigd-op-de-natuur.html>
- De Pers (2012, 15 februari). *Brussel hamert op compensatie Hedwigepolder*. Verkregen op 13 maart 2012, via <http://www.depers.nl/binnenland/630789/Brussel-hamert-op-compensatie-Hedwigepolder.html>
- De Stentor (2012, 15 februari). *Natuurplan bij Breskens mag doorgaan*. Verkregen op 12 maart 2012, via <http://www.destentor.nl/nieuws/algemeen/binnenland/10472157/Natuurplan-bij-Breskens-mag-doorgaan.ece>
- Dorp, D. van, (2003). Populaties in ruimte en tijd. In: van Dorp et al. (red.), 2003, *Landschapsecologie: Natuur en landschap in een veranderende samenleving*. Meppel: Boom, pp. 115-130.
- Drents Landschap (2012, 16 februari). *Kamer debatteert over Natuurakkoord*. Verkregen op 12 juni 2012, via <http://www.drentslandschap.nl/Nieuws/NieuwsKamerOverNatuurakkoord.aspx>
- Drents Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, LTO Noord, Natuur- en Milieufederatie Drenthe (2011). *Groenmanifest van Drenthe: Investeren in een vitaal platteland*.
- Driessen, P.P.J. (2004). *Duurzaam ruimtegebruik*. Heerlen: Open Universiteit.
- Driessen, P. & P. Leroy (2007). *Milieubeleid: analyse en perspectief*. Bussum: Coutinho.
- Europese Commissie (2011). *Plan voor de bescherming van soorten en habitats*. Verkregen op 15 juni 2012, via http://ec.europa.eu/news/environment/110503_nl.htm
- Europa Decentraal (2012a). *Natura 2000*. Verkregen op 15 juni 2012, via <http://www.europadecentraal.nl/menu/815/Natura2000.html>
- Europa Decentraal (2012b). *Waterbeheer en Blueprint Water*. Verkregen op 15 juni 2012, via http://www.europadecentraal.nl/menu/786/Waterbeheer_en_Blueprint_Water.html
- Europa Decentraal (2012c). *Europees recht en beleid decentraal: toezicht en naleving*. Verkregen op 23 april 2012, via http://www.europadecentraal.nl/menu/395/Toezicht_en_naleving.html
- Falleth, E.I. & Hovik, S. (2009). Local government and nature conservation in Norway: decentralization as a strategy in environmental policy. *Local environment*. Vol. 14 (3). Pp. 221-231.
- Geul, A. (2005). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie: Zes beproefde methoden van beleidsontwikkeling*. Hoofdstuk 6: Beleidsconstructie door exact maatwerk: de ingenieursmethode. Utrecht: Lemma. Pp. 81-95.
- Hajer, M.A., van Tatenhove, J.P.M., Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance*. RIVM Rapport 500013004. Bilthoven: RIVM.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*. Vol. 162. Pp. 1243-1248.
- Harris, J.M. (2006). *Environmental and Natural Resource Economics: A Contemporary Approach*. Second Edition. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Hart van de Heuvelrug (2012). *Hart van de Heuvelrug*. Verkregen op 19 juni 2012, via <http://www.hartvandeheuvelrug.nl>
- Heijman, W. & Heide, M. van der (2011). Een historisch overzicht van natuur in economische context. In: ESB (red.), *Land in zicht: dialoog tussen economie en natuur*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Hessels (2010). *Science and the struggle for relevance*. Oosterwijk: Boxpress.
- Hoppe, R. (1996). Omgaan met ongestructureerde problemen in beleid en bestuur. In: *Handboek strategie en beleid in de publieke sector*. Alphen: Samson. Pp. 1301-1319.

- InfoMil (2012). *Omgevingsvergunning/Wabo*. Verkregen op 13 maart 2012, via <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsvergunning>
- IPO (2010a, 21 oktober). *Brief van IPO: Toekomst ILG*. Kenmerk 04156/2010.
- IPO (2010b). *Profiel Provincies. Provincies; een eigentijds profiel*.
- IPO (2011a). *Toelichting op onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*.
- IPO (2011b). *Onderhandelingsakkoord natuur en landelijk gebied*. Verkregen op 29 maart, via <http://www.ipo.nl/nieuws/onderhandelingsakkoord-natuur-en-landelijk-gebied>
- IPO (2012). *Uitvoeringsafspraken bij decentralisatieakkoord natuur van 20 september 2011 en aanvullende afspraken van 7 december 2011*.
- Kievit, H. (2011). Ondernemerschap voor groene doelen. In: ESB (red.), *Land in zicht: dialoog tussen economie en natuur*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Koerts A. & Laan, D. van der, (2007, februari). *Bestuurlijke aardverschuiving in het landelijk gebied*. Bank Nederlandse Gemeenten.
- Kuindersma, W., Selnes, T.A., Liefverink, J.D., van Tatenhove, J.P.M., Hajer, M.A., Buunk, W.W., Volker, C.M., Pleijte, M. (2002). Bestuurlijke trends en het natuurbeleid. *Planbureaustudies*. Nr. 3. Wageningen: Natuurplanbureau.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2008). *Bestuursakkoord Rijk-provincies*.
- Ministerie van EL&I (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (2010, 20 oktober). *Brief van staatssecretaris Bleker: Rapportage Midterm Review*. Referentie 2010-0365.
- Ministerie van Financiën (2010). *Ruimte voor leven: rapport Brede Heroverwegingen*.
- Ministerie van Infrastructuur & Milieu (2011). *Ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*.
- Ministerie van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (1997). *Programma beheer*.
- Ministerie van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (2000). *Nota bos, natuur en landschap in de 21^e eeuw: Natuur voor mensen, mensen voor de natuur*.
- Natuurbeheer.nu (2012). *Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer*. Verkregen op 29 maart 2012, via <http://www.natuurbeheer.nu/Subsidies/Provincie/Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer/>
- NovioConsult (2004). *Biodiversiteit Hoeksche Waard: voor en door burgers – eindrapportage*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Nutbeam, D. (2001). Evidence-based public policy for health: matching research to policy need. *Promotion and Education*. Pp. 15-19.
- Omroep Gelderland (2012, 8 mei). *Gelderland komt met eigen natuurplan*. Verkregen op 19 juni 2012, via <http://www.omroep gelderland.nl/web/Nieuws-1/1529231/Gelderland-maakt-eigen-natuurplan.htm>
- Parry, T.R. (1996). Achieving balance in decentralization: A case study of education decentralization in Chile. *World Development*. Vol. 25 (2). Pp. 211-225.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2008). *Evaluatie Natuur- en Landschapsbeleid*. Achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2008. Publicatienummer 500402012. Den Haag.
- PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2010). *Wat natuur de mens biedt: ecosysteemdiensten in Nederland*. Publicatienummer 500414002. Den Haag.

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2011). *Globale toetsing onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*. Publicatienummer 500414010. Den Haag.

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2012a). *Natuurverkenning 2010-2040. Visies op de ontwikkeling van natuur en landschap*. Publicatienummer 500414008. Den Haag.

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2012b). *Een korte historie: Natuurbeleidsplan 1990*. Verkregen op 6 maart 2012, via <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/over-de-natuurverkenning/uitdagingen-voor-natuur/bouwstenen-van-natuurbeleid/een-korte-historie-natuurbeleidsplan-1990>

PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) (2012c, 16 februari). *Aanvullende analyse natuurakkoord*. Referentie: PBL2012-00061-7.51

Pröpper, I. & Steenbeek, D. (2001). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Hoofdstuk 1 t/m 4. Bussum: Coutinho. Pp. 15-94.

Provincie Drenthe (2011a). *Opiniepeiling Drents Panel: Drentse natuurbeleving*.

Provincie Drenthe (2011b). *Brief van Staatsbosbeheer: positie Staatsbosbeheer in relatie tot Onderhandelingsakkoord*. Kenmerk 2011-2730,

Provincie Drenthe (2011c). *Voorjaarsnota 2011*. Publicatie MO11062202.

Provincie Drenthe (2011d). *Brief van Stichting tot Behoud van Drentse Schaapkuddes: financiering schaauskuddes*. Kenmerk 2011-1371.

Provincie Drenthe (2011e). *Memo: beantwoording vragen over Statenstuk 2011-508 onderhandelingsakkoord Natuur*.

Provincie Drenthe (2012a). *Staten tegen Natuurakkoord, maar voor uitvoeringsafspraken*.

Provincie Drenthe (2012b). *Videoverslag provinciale Statenvergadering 21 december 2011*. Verkregen op 12 juni 2012, via <http://videoverslag.drenthe.nl/Vergaderingen/Provinciale-Staten/2011/21-december/13:30>

Provincie Drenthe (2012c). *Brief van Natuur- en Milieufederatie Drenthe: uitvoeringsafspraken decentralisatie natuur*.

Provincie Utrecht (2011a, 13 januari 2011). *Persbericht: Utrechtse partners slaan handen ineen voor realisatie EHS en ruimte voor de landbouw :Akkoord van Utrecht als bod aan Staatssecretaris Bleker*. Persbericht 7871.

Provincie Utrecht (2011b). *Staten van Utrecht stemmen in met natuurakkoord*. Verkregen op 29 februari 2012, via <http://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@209069/staten-utrecht/>

Provincie Utrecht (2011c). *Voorjaarsnota 2011*.

Provincie Utrecht (2011d). *Brief van Utrechtse Natuur- en Milieuorganisaties aan commissie RGW: onderhandelingsakkoord natuur*. Statenstuk 2011RGW135.

Provincie Utrecht (2011e). *Notulen Statenvergadering 12 december 2011*.

Provincie Utrecht (2011f). *Statenvoorstel onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*. Statenstuk 2011RG127.

Provincie Utrecht (2012a). *Memorandum: voortgang herijking Recreatie om de Stad*. Statenstuk 2012-RGW46.

Provincie Utrecht (2012b). *Commissie RGW spreekt met gebiedscommissies over toekomst platteland*. Verkregen op 13 juni 2012, via <http://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@206189/commissie-rgw/>

Provincie Utrecht, Natuurmonumenten, het Utrechts Landschap, Staatsbosbeheer, LTO Noord, de Agrarische natuurverenigingen, Landschap Erfgoed Utrecht, Natuur en Milieufederatie Utrecht, het

Utrechts Particulier Grondbezit en de Reconstructiecommissie Gelderse Vallei / Utrecht-Oost (2011). *Akkoord van Utrecht (herijking EHS)*.

Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

RECRON (2011). *Akkoord over bezuinigingen op natuur*. Verkregen op 13 juni 2012, via <http://www.recron.nl/k/n209/news/view/37574/37220/Akkoord-over-bezuinigingen-op-natuur.html>

Rijksoverheid (2005). *Ontwerp Planologische Kernbeslissing: Ruimte voor de Rivier*.

Rijksoverheid (2012a). *Uitvoering Natuurakkoord kan beginnen*. Verkregen op 12 juni 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/02/10/uitvoering-natuurakkoord-kan-beginnen.html>

Rijksoverheid (2012b). *Vernieuwing omgevingsrecht*. Verkregen op 13 maart 2012, via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-bereikbaarheid/vernieuwing-omgevingsrecht>

RSBS (Research on the Scientific Basis of Sustainability) (2012). *Ecosystem services: supporting human activity*. Verkregen op 12 februari 2012, via http://www.sos2006.jp/english/rsbs_summary_e/3-ecosystem-services-supporting-human-activity.html

Rodriguez-Pose, A. & Gill, N. (2003). The global trend towards devolution and its implications. *Environment and planning*. Vol. 21 (3). Pp. 333-351.

Rodriguez-Pose A. & Sandall, R. (2008). From identity to the economy: analyzing the evolution of the decentralization discourse. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol. 26. Pp. 54-72.

Rüdiger, W. (1991). Green party politics: around the world. *Environment*. Vol. 33. Nr. 8. Pp. 7-9, 25-31

Runhaar, H.A.C. & Cörvers, R.J.M. (2008). *Omgevingsbeleid*. Heerlen: Open Universiteit.

Schneider, A. (2003). Decentralization: conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*. Vol. 38 (3). Pp. 32-56.

Slangen, L.H.G., Polman, N.B.P., Jongeneel R.A. (2008). *Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)*. Rapport 67. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu.

Stichting Hoge Veluwe (2010). *Jaarverslag 2010*. Hoenderloo.

Stone, D., 2002. *Policy paradox: the art of political decision making*. W.W. New York: Norton and Company.

Swyngedouw, E. (2004). Globalisation or glocalisation? Networks, territories and rescaling. *Cambridge review of international affairs*. Vol. 17. London: Routledge.

Taskforce Biodiversiteit (2011). *Groene groei: investeren in biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen*.

Tellegen E. & Wolsink, M. (1994). *Society and its environment*. Eastbourne: CPI Antony Rowe.

TNO (2005). *Kennis beter benutten: informatiegedrag van nationale beleidsmakers*. Leiden: NIGZ & TNO.

Toerdata Noord (2010). *Toerisme in cijfers*.

Triple E (2008). *De groene impact op de lokale economie van gemeente Westerveld*.

Trouw (2011, 8 juni). *Het Rijk vs. de rest*. Verkregen op 12 juni 2012, via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/2442976/2011/06/08/VERDIEPING-Het-Rijk-vs-de-rest.dhtml>

Trouw (2012a, 11 februari). *Tussenkomst van Rutte leidde tot Natuurakkoord*. Verkregen op 21 februari, via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/3172143/2012/02/11/Tussenkomst-van-Rutte-leidde-tot-Natuurakkoord.dhtml>

Trouw (2012b, 13 februari). *'Natuur kan prima zonder subsidie'*. Verkregen op 12 maart 2012, via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/3175780/2012/02/13/Natuur-kan-prima-zonder-subsidie.dhtml>

Trouw (2012c, 18 juni). *Trouw-lezers dopen EHS om in 'Nationaal Natuur Netwerk'*. Verkregen op 23 juni 2012, via <http://www.trouw.nl/tr/nl/4332/Groen/article/detail/3272627/2012/06/18/Trouw-lezers-dopen-EHS-om-in-Nationaal-Natuur-Netwerk.dhtml>

True, J.L., Jones, B.D., Baumgartner F.R. (2007). Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: Sabatier, P.A. (red.), *Theories of the Policy Process*, Second Edition., Boulder CO: Westview Press. Pp. 155-187.

Tweede Kamer (2007, 21 juni). *Brief van de Algemene Rekenkamer: bescherming van de natuurgebieden*. Kamerstuk 31 074, nr. 1 en 2, vergaderjaar 2006-2007. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer (2011, 3 november 2011). *Brief van Natuurmonumenten: Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur en Landelijk Gebied*.

UNDP (1999). *Global public goods: international cooperation in the 21st century*. New York: Oxford University Press.

Veen, J.M. van (2004). *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden*. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. Planbureau rapporten 8. Wageningen: Natuurplanbureau.

Veeneklaas, F.R., Salverda I.E., Dam, R.I. van, During, R. (2011). *Empirisch onderzoek naar de relatie mens – natuur/groen: een State of the Art*. Versie 1.0. Alterra-rapport 2198. Wageningen: Alterra.

Verhue, D. & Koenen, B. (2010). *Prioriteiten van de Nederlandse burger: het waargenomen belang van maatschappelijke vraagstukken in 2007 en 2010*. S.l: Veldkamp.

Visser, J. de (2009). *De invloed van natuurperspectieven op het beleid*. Afstudeerscriptie o.b.v. Planbureau voor de Leefomgeving en Vrije Universiteit Amsterdam.

Vries, M.S. de (2000). The rise and fall of decentralization: a comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*. Vol. 38. Pp. 193–224.

Vroege Vogels (2011). *Aanhang natuurclubs daalt tot niveau 2000 (onderzoek 'De Vroege Vogelparade')*. Verkregen op 29 februari 2012, via http://vroegevogels.vara.nl/nieuwsitem.167.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=359200

WCED (World Commission on Environment and Development) (1987). *Our Common Future*. New York: Oxford University Press.

Willems, A., Arts, B., Verbij, E. (2007, augustus). De toekomst van het Nederlandse bos- en natuurbeleid: zoeken naar nieuwe evenwichten. *Vakblad Natuur Bos Landschap*. Wageningen. Pp. 24-25.

WNF (2011). *Natuur in Nederland: wat wil WNF?* Verkregen op 13 juni 2012, via <http://www.wnf.nl/nl/actueel/nieuws/bericht/?bericht=6227>

Yin, R.K. (2009). *Case study research: design and methods*. Fourth Edition. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Bijlage 1: overzicht respondenten

Deskundigen

- **Bas Arts:** hoogleraar natuurbeleid aan de Wageningen Universiteit. Werkt voor de groep bos- en natuurbeleid, die veel onderzoek doet op het gebied van natuurbeleid in Nederland, met nadruk op bestuurlijke aspecten als draagvlak en participatie. Ook lid van de commissie van de Raad van de Leefomgeving, die de regering adviseert over het natuurbeleid.
- **Hugo van de Baan:** programmamanager van het projectbureau Vitaal Platteland van het IPO. Dit projectbureau is opgericht om de provincies te faciliteren bij de decentralisatie van het natuurbeleid.
- **Hendrien Bredenoord:** onderzoeker bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Eerste auteur van de toetsing van het Natuurakkoord door het PBL (PBL, 2011). Heeft ook lang gewerkt bij het ministerie van LNV (zowel in de regio als Den Haag).
- **Robert Jan Fonteijn:** bestuurskundig onderzoeker bij Alterra. Voornamelijk bezig met sturingsvraagstukken in het landelijk gebied, heeft ook het ILG en het functioneren van gebiedscommissies onderzocht. Nu betrokken bij een ex ante evaluatie van de decentralisatie waarvan deze zomer de hypothesen worden opgesteld. Heeft in dat kader verschillende betrokkenen geïnterviewd: van oa. LTO, de provinciale landschappen, het WNF en Natuurmonumenten, en ook de gedeputeerde van Drenthe.
- **Marieke Gorree:** senior auditer bij de Algemene Rekenkamer. Heeft het PBL ondersteund bij het doorrekenen van het Natuurakkoord door precies uit te zoeken wat er nu eigenlijk staat in het Natuurakkoord.
- **Marcel van de Leemkule:** regieteam natuurdossier Rijkswaterstaat. Is specialist op het gebied van natuurwetgeving en heeft goed zicht op de belangen van de verschillende partijen in het natuurbeleid.
- **Erik Lubberink:** senior adviseur landelijk gebied bij het IPO. Voerde het secretariaat van de regiegroep die is gevormd tijdens de onderhandelingen tussen IPO en Rijk.

Casestudy

- **Bart Krol:** sinds vijf jaar gedeputeerde Ruimtelijke Ontwikkeling en Landelijk Gebied van de provincie Utrecht. Bovendien lid van de onderhandelingsdelegatie van het IPO die op bestuurlijk niveau heeft onderhandeld met staatssecretaris Bleker over het Natuurakkoord.
- **Jandirk Kievit:** beleidsmedewerker provincie Utrecht op het gebied van natuur en landschap.
- **Jan Grotenhuis:** beleidsmedewerker natuur & landschap. Houdt zich onder andere bezig met het SNL en natuurbeheerplannen. Ook betrokken bij werkgroepen van het IPO.
- **Mark Hoevenaars:** senior beleidsmedewerker provincie Utrecht op het gebied van natuur en landschap. Is ook actief bij de projectorganisatie Vitaal Platteland van het IPO om het decentralisatieakkoord verder uit te werken.
- **Dirk Jan Immenga:** beleidsadviseur bij provincie Drenthe, ook in het team plattelandsontwikkeling. Heeft met name een rol gespeeld in het communiceren van ingewikkelde informatie richting Provinciale Staten.
- **Peter Jelsma:** als zzp'er ingehuurd bij afdeling uitvoering fysieke leefomgeving bij provincie Utrecht. Heeft een financiële achtergrond en nu betrokken samen met Mark Hoevenaars bij het decentralisatieakkoord.
- **Barend Buijs:** teamleider natuur & landschap bij provincie Drenthe, strategisch beleidsadviseur. Al lange tijd betrokken bij het natuurbeleid in Drenthe.
- **Janet Visser:** teamleider plattelandsontwikkeling bij de provincie Drenthe. Dit team is sinds vorig jaar, met name vanuit de proceskant, betrokken bij de decentralisatie van het natuurbeleid.

Bijlage 2: topiclijsten interviews

Topiclijst ambtenareninterview

Datum :
Naam respondent :
Functie respondent :
Organisatie :

Inleidend (5 minuten)

- Voorstellen
- Korte uitleg onderzoek
- Uitleg interview (doel, proces, tijdsduur, opname)
- Kunt u wat vertellen over uw functie bij deze provincie en uw betrokkenheid bij de decentralisatie van het natuurbeleid?

Allereerst: een open begin (5 minuten)

- Wat zou wel eens het belangrijkste positieve gevolg van de decentralisatie van het natuurbeleid kunnen zijn?
- Wat is het grootste gevaar van de decentralisatie voor deze provincie, waar ligt u wakker van?

Het Natuurakkoord (12 minuten)

- Zijn de afspraken uit het Natuurakkoord volgens u voldoende duidelijk?
- Er zijn natuurlijk flinke financiële versoeringen afgesproken. Wat zullen volgens u de belangrijkste gevolgen daarvan in deze provincie zijn (minimaal biodiversiteit/beleving aan de orde laten komen)?
- Kunnen jullie de toebedeelde taken uit het Natuurakkoord wel aan als het gaat om mankracht en kennis?
- Wat vindt u van het grond-voor-grondprincipe? Wat betekent dat principe voor deze provincie?
- Het Rijk stoot veel taken af (Nationale Parken en Landschappen, recreatie om de stad). Wat gaan jullie daarvan merken? Klopt het dat de prioriteitsstelling voor internationale doelstellingen betekent dat er weinig geld zal zijn voor recreatie?
- In hoeverre gaan jullie zelf bezuinigingen van het Rijk opvangen?

Partners in het gebied, financiering (10 minuten)

- Verwacht u door de decentralisatie verandering in de relatie met maatschappelijke partners in het natuurbeleid, en misschien ook wel met andere regionale actoren (bedrijven)? Zijn er nieuwe mogelijkheden? Hoe zouden die eruit zien?
- Stelling: deze decentralisatie zal ervoor zorgen dat er meer privaat geld wordt aangetrokken voor natuurbeheer- en ontwikkeling. Waarom wel/niet?
- Welke mogelijkheden ziet u om als provincie ervoor te zorgen er geld kan worden verdiend aan de natuur met natuur? Hoeveel ruimte zit er in het verdienen aan ecosysteemdiensten? Hebben jullie er voldoende kennis over, of is dat moeilijk?
- In hoeverre kan de decentralisatie van het natuurbeleid bijdragen aan een vermindering van de administratieve lasten? Zijn er andere mogelijkheden om efficiëntiewinst te behalen?
- De rol van Staatsbosbeheer gaat ook veranderen. Hoe gaat dat eruit zien? Biedt dat nieuwe mogelijkheden?

Samenhangend omgevingsbeleid en bestuurlijke verhoudingen (12 minuten)

- Stelling: deze decentralisatie maakt inhoudelijke afstemming met andere beleidsterreinen als water/milieu en ro-beleid makkelijker voor ons (multi-sector).
- Wat vindt u van de recentralisatie van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS?
- Wat is de mogelijke invloed van deze decentralisatie op de verhouding tussen jullie en de gemeenten? Wordt afstemming in het omgevingsbeleid tussen de gemeenten en de provincie makkelijker of juist moeilijker?
- Wat voor gevolgen zal de decentralisatie hebben voor de verhoudingen tussen jullie en andere provincies? Verwacht u problemen bijv. bij grensoverstijgende gebieden? Denkt u dat er grote verschillen op zullen treden tussen het natuurbeleid van de verschillende provincies?
- Zijn er bepaalde dingen waarvan het helemaal niet handig is dat de provincies dat apart gaan doen? SNL? Faunafonds?
- Hoe denkt u dat de doelstellingen in het natuurbeleid van het Rijk en de EU enerzijds en de provincies anderzijds zich tot elkaar zullen gaan verhouden (op termijn)? Waarom?

Interactief beleid (5 minuten)

- Stelling: het zou goed zijn als het natuurbeleid minder gebaseerd zou zijn op de kennis van deskundige ambtenaren en wetenschappers. Waarom wel/niet?
- Ziet u mogelijkheden om burgers meer te laten participeren in het natuurbeleid na de decentralisatie?
- Erg complex allemaal; EHS, ILG, Habitatrichtlijnen; wordt het natuurbeleid straks eens wat minder complex met deze decentralisatie?

Tot slot (5 minuten)

- Wat zijn de eerste stappen die jullie nu als provincie gaan zetten, richting 2014?
- In 2016 is er een evaluatie. Weten jullie al waar jullie dan precies op gaan evalueren?
- Is er nog iets dat wij niet hebben besproken over de decentralisatie, terwijl het wel belangrijk is om dat te doen?

Afsluiting (5 minuten)

- Samenvatting en vragen
- Heeft u eventueel nog (conceptversies van) documenten die mij verder zouden kunnen helpen bij mijn onderzoek?
- Hoe ervaren, feedback?
- Bedanken

Topiclijst deskundigeninterview

Datum :
Naam respondent :
Functie respondent :
Organisatie :

Inleidend (5 minuten)

- Voorstellen
- Uitleg interview (doel onderzoek/interview, proces, tijdsduur, opname)
- Kunt u wat vertellen over uw functie, het onderzoek dat u naar dit beleid heeft gedaan en hoe u nu betrokken bent bij de decentralisatie bent en hoe u nu betrokken bent bij de decentralisatie van het natuurbeleid?

Allereerst: een open begin (5 minuten)

- Wat zou wel eens het belangrijkste positieve gevolg van de decentralisatie kunnen zijn?
- Wat is het grootste gevaar van de decentralisatie van het natuurbeleid, waar ligt u wakker van?

Besluitvormingsproces (indien van toepassing – 15 minuten):

- Wat is volgens u het belangrijkste motief geweest om het natuurbeleid te decentraliseren?
- In hoeverre heeft u zicht gehad op het besluitvormingsproces naar deze decentralisatie toe? In het geval van betrokkenheid:
 - Kunt u kort vertellen hoe het onderhandelingsproces is verlopen? Wat was vooral belangrijk voor het IPO, wat was vooral belangrijk voor het Rijk? Wat waren de heikele punten?
 - Hoe kijkt u / de betrokken partijen terug op dit proces?

Voorwaarden uit het Natuurakkoord (10 minuten).

- Zijn de afspraken uit het Natuurakkoord volgens u voldoende duidelijk?
- Er zijn natuurlijk flinke financiële versoeringen afgesproken. Wat zijn de belangrijkste mogelijke gevolgen daarvan (minimaal biodiversiteit/beleving aan de orde laten komen)?
- Kunnen de provincies de taken die ze toebedeeld hebben gekregen aan, los van de financiën (mankracht, kennis)?
- Wat zijn de mogelijke gevolgen van het in het Natuurakkoord afgesproken *grond-voor-grondprincipe*?
- Het Rijk stoot veel taken af, zoals de Nationale Parken en Landschappen, recreatie om de stad. Wat zijn daar de belangrijkste gevolgen van? (minimaal biodiversiteit/beleving aan de orde laten komen).
- Betekent de prioriteitsstelling voor biodiversiteitsdoelstellingen inderdaad dat er weinig geld zal zijn voor recreatie en beleving?

Publiek-private samenwerking, efficiëntie & innovatieve financiering (10 minuten)

- Verwacht u door de decentralisatie verandering in de relatie met maatschappelijke partners in het natuurbeleid, en misschien ook wel met andere regionale actoren (bedrijven)? Zijn er nieuwe mogelijkheden? Hoe zouden die eruit zien?
- Stelling: deze decentralisatie zal ervoor zorgen dat er meer privaat geld wordt aangetrokken voor natuurbeheer- en ontwikkeling. Waarom wel/niet?
- Welke mogelijkheden ziet u om geld te verdienen aan de natuur? Hoeveel ruimte zit daar in? Hebben de provincies er voldoende kennis voor?

- In hoeverre kan de decentralisatie van het natuurbeleid bijdragen aan een vermindering van de administratieve lasten? Zijn er andere mogelijkheden om efficiëntiewinst te behalen?
- De rol van Staatsbosbeheer gaat ook veranderen. Hoe gaat dat eruit zien? Biedt dat nieuwe mogelijkheden?

Samenhangend omgevingsbeleid en bestuurlijke verhoudingen (7 minuten)

- Stelling: deze decentralisatie maakt inhoudelijke afstemming met andere beleidsterreinen in het domein van het omgevingsbeleid makkelijker (multi-sector)?
- Wat vindt u van de recentralisatie van het agrarisch natuurbeheer buiten de EHS?
- Wat is de mogelijke invloed van deze decentralisatie op de verhouding tussen provincie en gemeenten? Wordt afstemming in het omgevingsbeleid makkelijker of moeilijker?
- Wat voor gevolgen zal de decentralisatie hebben voor de verhoudingen tussen de provincies? Verwacht u problemen bijv. bij grensoverstijgende gebieden? Denkt u dat er grote verschillen op zullen treden tussen de verschillende provincies in hoe ze het natuurbeleid vorm gaan geven?
- Zijn er bepaalde dingen waarvan het helemaal niet handig is dat de provincies dat apart gaan doen? SNL? Faunafonds?
- Hoe denkt u dat de doelstellingen in het natuurbeleid van het Rijk en de EU enerzijds en de provincies anderzijds zich tot elkaar zullen gaan verhouden (op termijn)? Waarom?

Interactief beleid (5 minuten)

- Stelling: het zou goed zijn als het natuurbeleid minder gebaseerd zou zijn op de kennis van deskundige ambtenaren en wetenschappers. Waarom wel/niet?
- Ziet u mogelijkheden om burgers meer te laten participeren in het natuurbeleid na de decentralisatie? Zijn provincies hier voldoende mee bezig?
- Erg complex allemaal; EHS, ILG, Habitatrichtlijnen; wordt het natuurbeleid als straks eens wat minder complex met deze decentralisatie?

Tot slot (5 minuten)

- Wat zou uw belangrijkste advies aan de provincies zijn?
- Is er nog iets dat wij niet hebben besproken over de decentralisatie, terwijl het wel belangrijk is om dat te doen?

Afsluiting (5 minuten).

- Samenvatting en eventuele toevoegingen
- Heeft u eventueel nog (conceptversies van) documenten die mij verder zouden kunnen helpen bij mijn onderzoek?
- Hoe ervaren, feedback?
- Bedanken