

Natuur en landschap van rijk naar provincies: verkenning van het Investeringsbudget Landelijk Gebied

Met de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en nu de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), veranderde op 1 januari 2007 de aansturing van het landelijke gebied. Provincies hebben, in samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, meer dan vroeger de verantwoordelijkheid voor de programmering en de uitvoering van het gebiedsgericht rijksbeleid. Dit omvat het beleid voor de thema's natuur, recreatie, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu, water, en het beleid voor de reconstructiegebieden.

Met dit onderzoek willen we inzicht krijgen in het functioneren van het ILG. Hierbij is het van belang om op te merken dat op het moment van het onderzoek de ervaringen met het ILG in de praktijk nog beperkt waren. Daarom hebben we de literatuur verkend die van belang kan zijn voor een analyse van het ILG en is er een theoretisch raamwerk ontwikkeld. Ook is een financiële analyse uitgevoerd om per thema inzicht te krijgen in de geplande in te zetten financiële middelen per thema door rijk, provincies en van derden.

We hebben een raamwerk ontwikkeld om institutionele organisaties van het ILG te typeren en mogelijke sterke en zwakke kanten van het ILG in kaart te brengen. Op basis hiervan is een enquête voor medewerkers van provincies ontwikkeld. In totaal zijn 33 respondenten bereid gevonden om de enquête in te vullen.

Verkenning opties voor beleid

Het ILG-proces laat zich beschrijven als een mix van het toepassen van het delegatie- en het decentralisatiebeginsel. Het rijk geeft beslissingsmacht aan de provincies om namens hem te handelen en relaties tussen het rijk en de provincies zijn vastgelegd in een contract. Natuur is het belangrijkste thema van het ILG. Dit blijkt uit de bestuurovereenkomsten, de reacties van de respondenten en uit de analyse van de financiële stromen. De respondenten zijn positief over de taken en mogelijkheden die het ILG geeft. Ze hechten daarbij sterk aan voldoende speelruimte. Men vindt de afspraken soms te gedetailleerd en verwacht dat het rijk mogelijk toch zal gaan bijsturen. Wat betreft onderling vertrouwen van partijen signaleren de respondenten dat het vertrouwen van de provincies in private partijen en agrariërs, alsook in de rijksoverheid relatief laag scoort. Voor een succesvol functioneren van het ILG is een goede vertrouwensbasis wenselijk en is het te hopen dat deze door samenwerking verder zal groeien.

Thema's in het ILG

Natuur is volgens de respondenten het belangrijkste onderdeel van het ILG, gevolgd door landbouw, landschap en water. Bij 'wat het zou moeten zijn' is de volgorde natuur, water, landbouw, en landschap. Nemen we de omvang van de budgetten als maat voor de betekenis dan is de volgorde natuur (76 %), recreatie (14%), landbouw (14%), landschap (3%), bodem (2%) en water (1%).

De respondenten vinden dat het beleid van de provincies moet aansluiten bij de lokale natuurlijke omstandigheden. Zij vinden ook dat

*L.H.G. Slangen,
R.A. Jongeneel en
N.B.P. Polman*

de provincie zich meer dan het rijk richt op lokale projecten voor mensen in de nabije omgeving van die projecten. Bovendien vinden de respondenten dat de provincie beter dan het rijk weet wat leeft onder de burgers op lokaal niveau op het gebied van natuur en landschap: de provincie staat dicht bij de mensen en kan daarom ook beter inspelen op de wensen van de mensen. De provincie is volgens de respondenten ook beter dan het rijk in staat om de lokale verscheidenheid van natuur en landschap te waarborgen. Het beste schaalniveau voor het beleid verschilt per thema. De respondenten vinden dat het beste schaalniveau voor de kwaliteit van natuur en de kwaliteit van het landschap het provinciale is. Voor de omvang van het natuurareaal is het beste niveau het rijk en de provincie. Voor de lokale verscheidenheid van het landschap is het provinciale en regionale niveau het beste. Tenslotte is voor de nationale landschappen het rijk en de provincie het beste schaalniveau.

Het beste schaalniveau voor het beleid verschilt per thema

Financiering van het ILG

Het ILG-geld is voor een groot gedeelte afkomstig van het rijk. De respondenten vinden dat een grotere financiële bijdrage van de provincies (cofinanciering) de rol van het ILG zal versterken. De respondenten hebben er hun twijfels over of de lagere overheden (gemeenten en waterschappen) in de periode 2007-2013 voldoende zullen bijdragen om van het ILG een succes te maken. Van mogelijke bijdragen door private partijen hebben zij nog minder verwachtingen. Cofinanciering door de Europese Commissie wordt haalbaar geacht, al verschilt dit per thema. Zo vinden respondenten dat cofinanciering niet gemakkelijk is te realiseren bij natuur en landschap. Voor landbouw is men iets minder nega-

tief. Daarentegen zijn de respondenten positief over mogelijkheid van cofinanciering voor recreatie.

De geplande in te zetten financiële middelen verschillen sterk per thema. Veruit het grootste deel van beschikbare bedrag in de periode 2007-2013 wordt besteed aan het thema Natuur (ca. 2,6 miljard euro of wel 66% van het totale bedrag van 3,85 miljard euro). Tabel 1 geeft een overzicht van de verdeling van de middelen per provincie, uitgesplitst naar zes thema's. Circa 80 procent van de totaal beschikbare middelen komt uit de rijksbijdrage. De eigen bijdragen van de provincies en van derden bedragen elk circa 10 procent. De eigen bijdragen van de provincies gaan vooral naar de thema's natuur en recreatie. De uitgaven per hectare variëren van circa 400 euro in Flevoland tot meer dan 1800 euro in de provincie Utrecht (gemeten over de hele periode).

De bestuursovereenkomst als contract

De respondenten vinden niet dat de Bestuurs-overeenkomst een overeenkomst is tussen gelijkwaardige partijen. Men vindt dat de Bestuurs-overeenkomst het karakter heeft van een gedetailleerd contract en weinig speelruimte biedt voor de provincie. Het ILG bevat voor de provincie financiële prikkels om efficiënt te werken en het biedt de provincie een gelegenheid om een goede reputatie bij de burgers op te bouwen. De provincies hebben een voorkeur voor een meer globaal contract met meer vrijheid. Meer eigen beleidsruimte maakt het ILG attractiever voor de provincies. Het vertrouwen in de rijksoverheid scoort bij de respondenten relatief laag. Ze denken dat als het erop aan komt het rijk toch gebruik maakt van haar bevoegdheden om te sturen en dat het

ILG-beleid zal worden aangepast. Verder geven ze aan dat de provincie sterk hecht aan de consistentie van het rijksbeleid.

Transactiekosten

De transactiekosten worden vooral bepaald door het aantal deelnemende partijen, de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de heterogeniteit van deelnemers in het ontwerpproces, de verschillende partijen betrokken bij het inrichten en beheren van natuur en landschap, de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en de administratieve procedures. De respondenten geven aan dat de administratieve lasten met het ILG (vanaf 2007) voor de provincies hoger zijn dan zonder het ILG (vóór 2007).

Onderling vertrouwen en output

Volgens de respondenten is het rijk niet volledig op de hoogte van de wijze waarop de provincies

hun taken gaan uitvoeren. Wel zijn volgens hen de doelen van de provincies volledig in lijn met die van het rijk. De voorkeuren van provincies zijn echter niet hetzelfde als die van het rijk. Volgens de respondenten heeft de provincie wel voldoende ruimte om haar eigen doelstellingen na te streven. De inzet van de provincie gaat verder dan het realiseren van de doelen van het rijk. Tabel 2 geeft enige resultaten weer. Volgens de respondenten is de output van de provincie is goed te meten. Uit de Bestuursovereenkomsten blijkt dat de prestatie-indicatoren vooral op de input zijn gericht en niet op de output. Voorts vinden de respondenten dat het ILG de provincie een forse prikkel geeft om harder te werken aan het landelijke gebied. De respondenten vinden dat het rijk de provincies vertrouwt. Op hun beurt vertrouwen de provincies waterschappen en gemeenten. Het vertrouwen van de provincie in private partijen

	Natuur	Landbouw	Recreatie	Landschap	Bodem	Water
Friesland	10.0	11.0	6.1	5.6	10.4	16.9
Groningen	4.9	12.9	4.2	3.3	5.2	3.3
Drenthe	7.7	8.7	7.1	3.7	6.5	5.8
Overijssel	11.0	8.3	2.9	7.4	7.0	5.3
Gelderland	10.9	9.8	7.6	17.1	21.1	16.0
Flevoland	2.1	4.1	3.4	0.8	0.6	0.0
Utrecht	6.8	2.7	8.1	10.7	4.1	5.3
Noord-Holland	7.6	5.7	23.5	13.3	8.1	12.4
Zuid-Holland	8.7	10.6	33.6	11.0	12.9	15.3
Noord-Brabant	12.9	11.7	0.6	11.5	13.9	10.6
Limburg	9.1	3.4	1.6	8.3	4.2	6.0
Zeeland	8.2	11.2	1.3	7.1	6.0	3.1
Totaal budget	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Totaal ILG budget (miljoen euro)	2578.0	277.0	702.0	156.0	100.0	45.0

Tabel 1. Relatieve aandelen provincies in ILG budgetten (opgesplitst per thema)

en in lokaal en gemeentelijk niveau en in agrariërs voor het beheer van natuur en landschap is een stuk minder. Dit is een zorgelijk signaal dat nader onderzoek vraagt. Immers, private partijen en agrariërs zijn belangrijke partners voor het realiseren van bepaalde onderdelen van het ILG. Opmerkelijk is de relatief lage score voor het vertrouwen van de provincies in het rijk. Er lijkt hierbij samenhang met andere antwoorden. Ook bij de bestuursovereenkomst als contract zagen we reserves bij de respondenten. Men uitte twijfels over de kennis bij het ministerie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bovendien zijn de respondenten kritisch over de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en tenslotte de administratieve procedures.

Delegatie en decentralisatie
Door het ILG delegeert het rijk taken aan provincies. De respondenten vinden dat door het delegeren van het beleid aan de provincie de geloofwaardigheid, het draagvlak en zij het in mindere mate, de consistentie van het gebiedsgerichte beleid voor de burgers wordt vergroot. De respondenten vinden dat het delegeren van de uitvoering door provincies aan DLG leidt tot schaalvoordelen bij het uitvoeren van projecten voor natuur en landschap. Ook wordt een deel van de uitvoering gedelegeerd aan andere gespecialiseerde organisaties. Daardoor worden taken naar verwachting efficiënter uitgevoerd. Men verwacht niet dat het delegeren van de provincies aan DLG tot meer coördinatieproblemen zal leiden.

Tabel 2 De relatie tussen rijk en de provincies: opinies van respondenten (in %)

	Eens	neutraal	Oneens	Geen mening
Het rijk is volledig op de hoogte van de wijze waarop de provincie haar taak gaat uitvoeren	36	25	36	3
De doelen van de provincies zijn volledig in lijn met die van het rijk	55	33	12	0
De voorkeuren van de provincie zijn hetzelfde als die van het rijk	18	46	36	0
De provincie heeft voldoende ruimte om haar eigen doelstellingen na te streven	46	27	27	0
De inzet van de provincie gaat verder dan het realiseren van de doelen van het rijk	97	3	0	0
De output (= product) van de provincie is goed te meten	61	33	6	0
De provincie heeft goede prestatie-indicatoren om de output te meten	61	33	6	0
De prestatie-indicatoren zijn vooral op de input gericht en niet op de output	21	18	58	3
Het ILG geeft de provincie een forse prikkel om harder te werken aan het landelijke gebied	70	9	21	0