

Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

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

r a p p o r t e n

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

**Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget
Landelijk Gebied**

Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 67 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan het LEI. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans en thematische verkenningen.

Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

L.H.G. Slangen

N.B.P. Polman

R.A. Jongeneel

Rapport 67

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, april 2008

Referaat

Slangen, L.H.G., N.B.P. Polman & R.A. Jongeneel, 2008. *Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 67. 92 blz., 4 fig.; 43 tab.; 31 ref.

Vanaf 2007 zijn de provincies verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. In het onderzoek wordt gekeken naar geldstromen en naar bestuurlijke aspecten van de beleidsomslag. Het totale beschikbare budget is voor de periode 2007-2013 bijna 4 miljard euro. Van dit beschikbare budget is tweederde bestemd voor natuur. De financiering is grotendeels afkomstig van het rijk. Het in zogenaamde *Bestuursovereenkomsten* vastgelegde beleid is een mix van het delegatie- en decentralisatiebeginsel. Deze overeenkomsten hebben het karakter van een gedetailleerd contract. Opvallend is de relatief lage vertrouwensscore van de provincies in het rijk. Het vertrouwen van de provincie in private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau en agrariërs voor het beheer van natuur en landschap scoort ook relatief laag. Dit kan een zorgelijk signaal zijn omdat private partijen en agrariërs belangrijke partners zijn om bepaalde onderdelen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) te realiseren. De kansen voor cofinanciering worden door de provincies niet erg hoog geschat.

Trefwoorden: Plattelandsbeleid, investeringsbudget landelijk gebied, delegatie- en bestuursovereenkomsten

Abstract

Slangen, L.H.G., N.B.P. Polman & R.A. Jongeneel, 2008. *Decentralising Dutch nature and landscape conservation from national to provincial government: delegating tasks through the National Rural Areas Investment Budget (ILG)*, Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOt-rapport 67. 92 blz., 4 fig.; 43 tab.; 31 ref.

In 2007, the responsibility for rural areas policy in the Netherlands shifted from the national government to the provincial authorities. This study focuses on funding as well as governance issues associated with this institutional rural policy shift. The total budget for the 2007-2013 period is 4 billion euros, two thirds of which go to nature conservation. Governance contracts between national and provincial authorities have been specified, which are rather detailed and are intended to delegate and decentralise decision powers. The provincial authorities regard it as feasible to integrate this into their own policies. The provincial authorities were found to have relatively low trust in the national government or in private parties at local and municipal level. This raises concerns, because the provincial authorities will need these parties to successfully implement their policies. The opportunities for co-financing the rural policy programme were estimated to be limited.

Keywords: rural policy, investment budget and governance contracts

ISSN 1871-08X

©2008 **LEI**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat . **Het rapport is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Aan dit onderzoek is door veel mensen een bijdrage geleverd. Een woord van dank is hier voor zeker op zijn plaats. Allereerst willen wij Anneke Blaauw, Emmy Lianouridis en Susanna Tol bedanken. Zij hebben op een voortreffelijke wijze de enquête uitgevoerd. Dat was niet altijd eenvoudig. Er moest een lijst van personen worden samengesteld en deze moesten benaderd worden en bereid worden gevonden om aan het onderzoek mee te doen. Vervolgens werden de personen bezocht en geïnterviewd met een schriftelijke vragenlijst. Ten slotte hebben de dames de resultaten in een keurige opmaak aan ons aangeleverd.

In de tweede plaats willen wij de respondenten hartelijk bedanken. Mede dankzij hun bereidwilligheid hebben wij dit onderzoek kunnen voltooien. Er is door ons volstreekte anonimiteit gegarandeerd en daar willen wij ons graag aan houden.

In de derde plaats willen wij de externe referent bedanken. Zijn opmerkingen hebben ons aan het denken gezet en hebben - hoewel ze niet altijd gemakkelijk te verwerken waren – tot aanpassingen geleid.

Ten slotte willen wij Rijk van Oostenbrugge van het Milieu- en Natuurplanbureau en Dana Kamphorst van Alterra (namens de WOT Natuur & Milieu) bedanken. Zij hebben als opdrachtgever ons tijdens het onderzoek nuttige informatie verstrekt en zijn bereid geweest om onze concepten van nuttig commentaar te voorzien.

*Louis Slangen
Nico Polman
Roel Jongeneel*

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	13
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding en uitgangspunten	15
1.2 Opzet van het onderzoek	15
1.3 Probleem- en doelstelling	16
1.4 Effecten	17
1.5 Opbouw van het rapport	17
2 Het Investeringsbudget Landelijk Gebied	19
2.1 Inleiding	19
2.2 WILG en ILG	19
2.3 De bestuursovereenkomsten	20
2.4 Conclusie	20
3 Theoretisch raamwerk	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Principaal/agent-benadering	22
3.3 Contracten	25
3.4 Delegatie	34
3.5 Allocatie of taakverdeling	37
3.6 Subsidiariteit	38
3.7 Samenvatting en conclusie	39
4 Bestuursovereenkomsten, financiële stromen en capaciteitsinzet	43
4.1 Inleiding	43
4.2 De bestuursovereenkomsten en contracten	43
4.3 Rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden	45
4.4 Capaciteitsinzet van DLG	53
4.5 Samenvatting en conclusie	56
5 Opzet enquête en karakterisering respondenten	59
5.1 Inleiding	59
5.2 Opzet enquête	59
5.3 Respondenten en het uitvoeren van de enquête	59
5.4 Samenvatting en conclusies	61
6 Analyse	63
6.1 Inleiding	63
6.2 Thema's binnen het ILG bij uw provincie	63

6.3	Decentralisatie	66
6.4	De bestuursovereenkomst als contract	67
6.5	Transactiekosten	69
6.6	Principaal/agent- gerelateerde vragen	72
6.7	Het subsidiariteitsbeginsel	75
6.8	Delegatie van beleid	75
6.9	Cofinanciering	77
6.10	Samenvatting en conclusies	78
7	Samenvatting en conclusies	83
	Literatuur	89

Samenvatting

Investeringsbudget Landelijk Gebied

Vanaf 1 januari 2007 is de aansturing van het landelijk gebied veranderd. De kern van de nieuwe sturingsfilosofie is dat provincies verantwoordelijkheid hebben voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid met de inzet van rijksmiddelen, eigen middelen en andere geldstromen. Dit omvat het beleid voor de thema's natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu, water, en het beleid voor de zgn. reconstructiegebieden. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) bestaat uit een budget van bijna 4 miljard euro in de periode 2007- 2013.

De contractuele relaties tussen het rijk en de provincie zijn beschreven in zogenaamde *Bestuursvereenkomsten* waarin is vastgelegd (1) de in de provincie in het investeringstijdvak te realiseren bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het rijk en de daaraan gerelateerde prestaties; (2) de hoogte van het investeringsbudget; (3) de te zetten capaciteit van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid; (4) de omvang van de beschikbare provinciale middelen en middelen van derden.

Middeleninzet

De geplande in te zetten financiële middelen verschillen sterk per thema. Veruit het grootste deel van bedrag wordt besteed aan het thema Natuur (ca. 2.600 mln euro of wel 66% van het totale bedrag van 3.858 mln euro). Opmerkelijk is dat de bijdragen van de provincies en van derden voor dit thema slechts respectievelijk 7,5 en 3,5% zijn. De bijdragen van de provincies zijn relatief het hoogst voor het thema landschap en de bijdragen derden voor het thema landbouw.

Het bedrag dat per thema beschikbaar is per provincie loopt sterk uiteen. Zo krijgt voor het thema natuur Flevoland 2,1% en Noord-Brabant 12,9% van het totale budget voor natuur. Voor het thema landbouw krijgt Utrecht 2,7% en Groningen 12,9% van het totale budget voor landbouw. Voor recreatie zijn de verschillen tussen het kleinste en grootste aandeel veel groter; 0,6% voor Noord Brabant tegenover 33,6% voor Zuid-Holland. Voor het thema landschap krijgen Flevoland 0,8% en Gelderland 17,1% van het budget voor landschap.

De uitgaven - uitgedrukt in de oppervlakte van de provincie (in ha) - variëren van circa 400 euro in Flevoland tot meer dan 1800 euro in de provincie Utrecht. Ook de uitgaven voor het thema natuur per hectare bos en natuurlijk terrein verschillen sterk tussen de provincies. Hetzelfde geldt ook de uitgaven per ha voor het thema landbouw en voor de uitgaven van het totale ILG-budget per inwoner per provincie.

Decentralisatie

Het ILG wordt ook wel gezien worden als een decentralisatieproces van het rijk. Een belangrijk argument voor decentralisatie is dat provincies 'dichter bij de mensen' staan dan het rijk, en daarom beter kunnen inspringen op lokale wensen en mogelijkheden. De respondenten vinden dat (1) de provincie zich meer dan het rijk richt op lokale projecten voor mensen in de nabije omgeving van die projecten; (2) de provincie beter dan het rijk weet wat leeft bij burgers op lokaal niveau op het gebied van natuur en landschap; (3) de provincie dicht bij de mensen staat en daarom kan beter inspelen op de wensen van de mensen; (4) de provincie beter dan het rijk in staat is om de lokale verscheidenheid van natuur en landschap te waarborgen.

Enquête

In dit onderzoek is naast een uitvoerige studie van beleidsdocumenten en van de literatuur ook een enquête gehouden onder de provincies. Daarbij zijn per provincie een aantal respondenten benaderd waarvan op basis van hun functie verwacht mag worden dat zij op de hoogte zijn van en ervaringen hebben met het ILG. De enquête bestond uit een schriftelijke vragenlijst die mondeling is afgenomen. Aan de 33 respondenten die hebben deelgenomen, is anonimiteit gegarandeerd. Met uitzondering van Noord-Holland en Overijssel hebben van alle provincies respondenten meegedaan.

Schaal

Wanneer het gaat om de kwaliteit van natuur en landschap dan is volgens de respondenten het provinciale schaalniveau het beste. Wat betreft de kwantiteit of omvang van het natuurareaal vindt men het rijk en de provincie het beste schaalniveau. Voor de lokale verscheidenheid van het landschap vindt men het provinciale en regionale niveau het beste niveau. Ten slotte oordeelt men dat voor de nationale landschappen het rijk en de provincie het beste schaalniveau zijn.

Betalen en genieten

De respondenten vinden niet dat de verschuiving van het beleid naar de provincie er voor zorgt dat de band tussen betalen, beslissen en genieten nu in handen van de inwoners van de provincie komt. Een nauwe band tussen betalen en genieten is volgens de leer der openbare financiën een kerncriterium als het gaat om een efficiënte allocatie van middelen over publieke goederen te krijgen. Als we als alternatief criterium voor het efficiënt toepassen van het decentralisatie-beginsel een gelijkwaardige bijdrage van de provincie en derden aan de uitgaven van het rijk hanteren, zien we ook dan dat geen enkel thema dat daar aan voldoet. Alleen landbouw komt enigszins in de buurt. In die zin wordt aan de voorwaarde van een efficiënte allocatie door het ILG dus niet voldaan. Overigens was die efficiëntie in de oude situatie ook niet gewaarborgd.

Delegatie en decentralisatie

Het ILG-proces laat zich het beste 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. Door de rol van provincies staat het beleid 'dichter bij de mensen' waardoor beter kan worden ingesprongen op wensen van de mensen. De respondenten vinden dat door delegatie van het beleid aan de provincie de geloofwaardigheid, het draagvlak en - zij het in mindere mate - de consistentie van het gebiedsgerichte beleid voor burgers wordt vergroot.

Incomplete contracten

Vanuit de nieuwe institutionele economie gezien hebben de bestuursovereenkomsten het karakter van een (incomplete) contract. Omdat er geen sprake is van 'vrijwillige ruil' verschillen de bestuursovereenkomsten in die zin van gangbare contracten. Op basis van een analyse van de inhoud van de Bestuursovereenkomsten 2007-2013 kan worden vastgesteld dat in hoofdzaak van het zogenaamde 'handboek' (d.w.z. regels en voorschriften) als coördinatie-mechanisme gebruik wordt gemaakt. Verder blijkt uit resultaten van de enquête dat het motivatiemechanisme waar een beroep op wordt gedaan, bestaat uit een mix van externe en interne motivatie. De externe motivatie is overwegend gebaseerd op financiële prikkels van het ILG en de interne op de mogelijkheid om een goede reputatie op te bouwen. Uit de analyse van de bestuursovereenkomsten blijkt dat de set van overeenkomsten tussen het rijk en de provincies die daarin zijn neergelegd heel expliciet zijn. De bestuursovereenkomsten bestaan uit gedetailleerde plannen en regels. Flexibiliteit is nauwelijks aanwezig. De inhoud van het

contract wordt belangrijker geacht dan de relatie tussen het rijk en de provincie. De bestuursovereenkomsten zijn dus geen relationele en min of meer open overeenkomsten of globale contracten.

Ook de antwoorden van de respondenten bevestigen het bovenstaande beeld. Volgens de respondenten is de bestuursovereenkomst geen overeenkomst tussen gelijkwaardige partijen. Voorts vindt men dat de bestuursovereenkomsten het karakter hebben van een gedetailleerd contract en (in de toekomst) weinig speelruimte biedt voor de provincie. De provincies hebben een voorkeur voor een meer globaal contract, waarin meer vrijheid wordt geboden. Verder vindt men dat meer eigen beleidsruimte het ILG attractiever maakt voor de provincie.

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 de provincie zijn niet hetzelfde als die van het rijk. Men vindt echter dat de provincie voldoende ruimte heeft om haar eigen doelstellingen na te streven. De inzet van de provincie gaat verder dan het realiseren van de doelen van het rijk.

Meten

Volgens de respondenten is de output (= product) van de provincie goed te meten. Dit lijkt een sociaal wenselijk antwoord gezien de moeilijkheid om op dit terrein bepaalde output te meten. Uit de bestuursovereenkomsten blijkt dat de prestatie-indicatoren vooral op de input gericht zijn en niet op de output. Het oordeel van de respondenten kan echter ook een gevolg zijn van een verschil in interpretatie over wat input is en wat output. Voorts vinden de respondenten dat het ILG de provincie een forse prikkel geeft om harder te werken aan het landelijk gebied.

Vertrouwen

Volgens de respondenten vertrouwt het rijk de private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau niet erg. Het rijk vertrouwt daarentegen wel de provincies. Op hun beurt vertrouwen de provincies waterschappen en gemeenten. Het vertrouwen van de provincie in private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau en agrariërs voor het beheer van natuur en landschap is een stuk minder. Dit kan een zorgelijk signaal zijn omdat private partijen en agrariërs belangrijke partners zijn voor het realiseren van bepaalde onderdelen van het ILG. Als zodanig kan dit een reden zijn voor verder onderzoek. Daarentegen vertrouwen volgens de respondenten de provincies de gebiedscommissies.

Opvallend is - in tegenstelling tot private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau en agrariërs voor het beheer van natuur en landschap - dat de provincies wel bos- en landgoedeigenaren voor het beheer van natuur en landschap vertrouwen.

Ook het vertrouwen van de provincies in het rijk scoort bij de respondenten relatief laag (circa één kwart van de respondenten is het oneens met de stelling: "het rijk vertrouwt private partijen op lokaal niveau"). Dit kan samenhangen met wat op andere punten werd gevonden. Ook bij de bestuursovereenkomst als contract zien we reserves: men heeft soms twijfels over de kennis en de mate van geïnformeerdeheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) over wat speelt op het provinciale niveau, men is kritisch over de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en de administratieve procedures. De respondenten onderschrijven in ruime mate de opvatting dat als het erop aan komt het rijk toch gebruik maakt van haar bevoegdheden en het ILG-beleid zal aanpassen. Ten slotte geven zij aan dat de provincie sterk hecht aan de consistentie van het rijksbeleid.

Transactiekosten

Tussen de afdeling van de provincie belast met ILG en het ministerie van LNV is - mede door opgestelde bestuursovereenkomsten - intensief contact geweest. Het tot stand komen van deze overeenkomst is een tijdrovend proces geweest. Voorts moest de administratieve organisatie op het ILG worden aangepast. Dergelijke processen brengen daarom de nodige transactiekosten met zich mee. De respondenten schatten de kennis bij het ministerie van LNV over de transactiekosten van de provincies laag in. Ook schat men de kennis bij het ministerie van LNV over de transactiekosten van private partijen laag in. Een aanzienlijk deel van de respondenten is van mening dat de transactiekosten voor LNV gedaald zijn. Concluderend kan worden gezegd dat de administratieve lastendruk daarmee is verplaatst van het rijk naar de provincies.

De respondenten schatten ook de kennis bij de provincies zelf over transactiekosten die ze moeten maken voor het ILG laag in. Dit geldt eveneens voor de transactiekosten van de private partijen voor het ILG. De respondenten vinden dat de transactiekosten vooral worden beïnvloed door het aantal deelnemende partijen, de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de heterogeniteit van participanten 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 de administratieve lasten met het ILG (vanaf 2007) voor de provincies hoger zijn dan zonder het ILG (vóór 2007). Een kwart geeft zelfs aan dat ze veel hoger zijn. Deze uitkomst is niet verrassend. Verwacht mocht worden dat de invoering van het ILG extra administratieve lasten voor de provincies met zich zou meebrengen. Gebrek aan inzicht in de omvang van de transactiekosten belemmert wel de mogelijkheden om bij de beleidsontwikkeling daar op te sturen en vorm zo een potentiële bron van inefficiëntie.

Financiering

De financiering van het ILG 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 in voldoende mate zullen bijdragen om van het ILG een succes te maken. Van de private partijen verwachten zij nog minder. Cofinanciering door de Europese Unie wordt wel goed haalbaar geacht. De respondenten vinden dat de mogelijkheid om eigen financiële middelen te genereren het ILG attractief maakt voor de provincie.

De respondenten vinden dat cofinanciering niet gemakkelijk is te realiseren bij natuur en landschap. Voor landbouw is men iets minder negatief. Daarentegen zijn de respondenten positief over de mogelijkheid van cofinanciering voor recreatie.

Summary

As of 1 January 2007, the governance structure for rural areas policy in the Netherlands has changed drastically. It is now no longer the national government which is primarily responsible for the development and implementation of rural areas policies. With the introduction of the new system, the so-called National Rural Areas Investment Budget (Dutch acronym ILG), power has shifted to the provincial authorities. Within a particular framework, which is specified in so-called 'governance contracts' (*Bestuursvereenkomsten*), tasks and responsibilities have been decentralised and delegated to the provincial authorities. The contracts determine and identify (1) the investment period and contributions to various policy themes by the national government; (2) the magnitude of the investment budget; (3) the available capacity of DLG, a government agency involved in facilitating rural areas policies; and (4) the funds available from the provincial authorities themselves and from third parties.

This study provides a preliminary analysis of this changed policy environment. It focuses on the allocation of funding as well as on institutional and efficiency issues. The analysis is based on a detailed study of policy documents (including the *Bestuursvereenkomsten*), institutional economics literature on contracting and governance, as well as a survey held among employees of the provincial governments involved in this policy process.

As regards the funding, there were considerable differences between the various 'themes' and between provinces. The biggest share of the available budget goes to the Nature Conservation theme (2.6 billion euros or 66% of the 3.86 billion euros available in total for the period 2007-2013). The financial contributions by the provincial authorities and third parties to this theme are 7.5% and 3.5%, respectively. The contributions from the provinces' own funds are highest for the Landscape theme, while third parties contribute most to the Agriculture theme.

The available amounts also differ between provinces. The province of Flevoland receives 2.1% of the total national expenditure on nature conservation, whereas Noord-Brabant receives 12.9%. As regards the Agriculture theme, the province of Utrecht receives 2.7% of the available budget, whereas the province of Groningen receives 12.9%. As regards Recreation, the province receiving the smallest share is Noord-Brabant and the one with the highest share is Zuid-Holland. For the Landscape theme, the province of Flevoland receives 0.8% of the total budget, whereas the province of Gelderland gets 17.1%.

The amounts of financial support also differ when expressed per hectare, ranging from € 400/ha in Flevoland to more than € 1800/ha in Utrecht (as measured over the whole period 2007-2013). Planned expenditures on nature conservation per hectare of forest or other natural area also differ, and similar observations can be made for the expenditure on agriculture expressed per hectare of farmland, or for the total money spent on ILG per inhabitant.

The ILG system can be interpreted as reflecting a process of decentralisation and delegation of power from the national government to the lower level of the provincial governments. This change was generally evaluated as being favourable, in that it brings the policy-making process closer to the citizens. Respondents recognised that the provinces might be the best decision-making level for nature and landscape quality, though it might not be for other issues. By contrast, decisions on the total size of wildlife areas might better be made at the level of

the national government. Although ILG brings the policy-making process closer to the citizens, it does not create a direct link between payments and returns. To the extent that these are indirectly linked, this creates a danger of inefficiencies.

According to the respondents the contracts (*Bestuursvereenkomsten*) between the national government and the provincial authorities are very detailed. Although the respondents reported that they thought the provincial authorities were well able to assess the 'output' and products they have to deliver, there is some doubt whether this is really the case. Measuring output is often a difficult matter, and measurements usually tend to focus on efforts and inputs invested in policy programmes. Although they were negotiated with the provincial authorities, the contracts concluded between the national and provincial governments are not voluntary: in the end, the provinces are forced to carry out a number of tasks in rural areas policy. The provinces would have preferred more general contracts, although at the same time they see sufficient opportunities to integrate their new obligations with their own policy objectives.

There appears to be a lack of information on the transaction costs associated with restructuring the Dutch rural areas policies. According to the respondents, neither the national government nor the provincial authorities appear to be well-informed about this issue. This could be a source of inefficiencies, because parties might be insufficiently able to reduce transaction costs and the administrative burden.

Since the new framework involves the interaction between many parties, we also analysed issues of trust. Our survey among provincial respondents showed that, at least for the policy field we analysed, the national government was estimated to have great confidence in the provincial authorities, but less so in local government bodies (including municipal authorities). The provincial authorities, by contrast, seem to have great confidence in the municipalities and the regional water boards, but significantly less confidence in the national government and third parties (including farmers). Since the latter parties (especially farmers) play a crucial role in getting the new rural areas policies implemented, this may represent a weakness in the system.

Respondents were also asked about alternative sources of funding for rural areas policies. They generally did not see many opportunities for allocating more of the provinces' 'own' funds to the programme. They were also pessimistic about contributions from the municipal authorities and private parties. On the other hand, they did see opportunities for co-financing by EU programmes.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en uitgangspunten

Sinds 1 januari 2007 is de aansturing van het landelijk gebied veranderd. De provinciale overheden kregen verantwoordelijkheden voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid met de inzet van rijksmiddelen, eigen middelen en andere geldstromen. De kern van de nieuwe sturingsfilosofie is dat provincies, in samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties de regie voeren bij de programmering en uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. Dit betekent dat de provincies voor de taak staan om samen met rijk, gemeenten, uitvoeringsorganisatie en andere betrokken gebiedspartners invulling moeten geven aan het ILG.

Onder gebiedsgericht beleid wordt verstaan het beleid voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu en water, voor zover het betreft de inrichting, gebruik en beheer van het landelijke gebied, en het beleid voor de zgn. reconstructiegebieden. Het investeringsbudget bestaat uit een bijdrage ten laste van de rijksbegroting aan de provincies, bijdragen van de provincies zelf en bijdragen van derden. Gezien de intentie van het ILG is het meer dan een pot met geld voor het uitvoeren van gebiedsgericht beleid. Het geeft ook uiting aan een nieuwe sturingsfilosofie en gaat dus ook over nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies. Voorst veronderstelt het een grotere slagvaardigheid bij de uitvoering van het beleid, meer samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties en private personen, vereenvoudiging van regels en meer flexibiliteit in de wijze waarop en waarin projecten worden aangepakt.

Met het ILG kiest de overheid voor een meer decentrale aanpak voor de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid. De relatie tussen het rijk en de provincies is beschreven in een bestuursovereenkomst waarin o.a. is vastgelegd de in de provincie - in het investeringstijdvak - te realiseren bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het rijk en de daaraan gerelateerde prestaties, de hoogte van het investeringsbudget, de in te zetten capaciteit van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en eventuele andere diensten van LNV voor de realisatie van het gebiedsgericht beleid, aanduiding van de omvang van de beschikbare provinciale middelen en middelen van derden.

1.2 Opzet van het onderzoek

Dit onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de werking van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), in het bijzonder op de beleidsterreinen natuur en landschap. Belangrijk zijn hierbij de vragen hoe groot is het budget, hoe werken de rijksdoelen uit naar provinciale doelen en hoe worden de geldmiddelen ingezet. We volgen in dit rapport een bredere aanpak dan alleen natuur en landschap. Een belangrijke reden hiervoor is dat dit één van eerste studies op dit terrein is. Een referentieniveau of nulmeting ontbreekt. Dit maakt het noodzakelijk dat we kiezen voor een zekere inbedding van onze aanpak. Die inbedding wordt gevonden door natuur en landschap te zien als een onderdeel van het gehele ILG. Dit is volgens ons een noodzakelijke aanpak om de zgn "part-whole bias" te voorkomen. Kortweg

komt het erop neer dat we in ons onderzoek willen vermijden dat het beeld¹ gaat het ontstaan dat het ILG alleen maar bestaat uit natuur en landschap en al de middelen daar naar toe gaan. Het niet volgen van deze aanpak zou tot een zeker "bijziendheid" leiden. Het plaatsen van natuur en landschap in het geheel van het ILG voorkomt deze bijziendheid.

Het onderzoek richt zich op het identificeren en analyseren van de institutionele organisatie, het functioneren van het ILG als sturingsinstrument (de bestuursovereenkomsten als contracten, transactiekosten, e.d.) en de bijdrage van dit instrument aan de beleidsthema's, waaronder natuur en landschap. Voorst is het gericht op het verkrijgen van inzicht in de geldstromen van het ILG in het algemeen en verschillende beleidsthema's, waaronder natuur en landschap, en het verkrijgen van inzicht in het belang van de regionale en lokale verscheidenheid, en de (ecologische) effectiviteit.

Het onderzoek heeft vooral een evaluerend karakter. In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is begin 2006 door Wageningen Universiteit een onderzoek uitgevoerd naar een ex-ante evaluatie rijksdoelen tweede meerjarenprogramma vitaal platteland. De resultaten van dit onderzoek vormen een goede basis voor een economische analyse over de doorwerking van ILG naar natuur en landschap.

Een belangrijk onderdeel van het project vormde een enquête die onder alle provincies werd uitgevoerd. Daarbij werd ook aandacht besteed aan de vraag of het de provincie lukt om aan te sluiten bij investeringen van andere partijen en om andere partijen mee te krijgen voor cofinanciering voor de beleidsthema's, waaronder natuur en landschap.

1.3 Probleem- en doelstelling

Gezien het voorgaande luidt de probleemstelling van het onderzoek:

- (1) hoe kan de institutionele organisatie getypeerd worden (is er sprake van decentralisatie, het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel, of is het meer delegatie) en welke eigenschappen zijn hier aan verbonden?
- (2) hoe functioneert het ILG als sturingsinstrument?
- (3) welke voorzieningen zijn er - gezien de contractuele relatie tussen rijk en provincie - getroffen om contractfalen te beperken?
- (4) hoe functioneert het in de praktijk en wat zijn de resultaten?

De doelstelling van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in werking van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), in het bijzonder op de beleidsterreinen natuur en landschap. Belangrijk is daarbij hoe werken de rijksdoelen uit naar provinciale doelen en geldmiddelen. In het bijzonder zal aandacht worden besteed aan:

- (1) de typering van institutionele organisatie en de daaraan verbonden economisch-organisatorische aspecten;
- (2) de voorzieningen die zijn getroffen om contractfalen te beperken;
- (3) het functioneren van de institutionele organisatie van het ILG het in de praktijk;
- (4) de bereikte of te verwachten resultaten.

Bij dat laatste wordt (voor zover mogelijk) ook aandacht besteed aan de effectiviteit en doelmatigheid van de ingezette middelen.

¹ Dit beeld kan ontstaan bij de onderzoekers, de geïnterviewde personen en de mensen die zich in de dagelijkse praktijk bezig houden met ILG

1.4 Effecten

Door het in kaart brengen van (1) de typering van institutionele organisatie en de daaraan verbonden eigenschappen; (2) de voorzieningen die zijn getroffen om contractfalen te beperken; (3) het functioneren van institutionele organisatie van het ILG in de praktijk; (4) de bereikte of te verwachten resultaten, kan de overheid - indien noodzakelijk – tijdig, bijvoorbeeld tijdens de *mid-term review*, met beleidswijzigingen komen. Om “bijziendheid” te voorkomen wordt natuur en landschap gezien als een onderdeel van het gehele ILG. Dit is volgens ons een noodzakelijke aanpak om de zgn. 'part-whole bias' te voorkomen. Daarmee wordt het beeld vermeden dat het ILG alleen maar bestaat uit natuur en landschap en al het geld daar naar toe gaat.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt een korte beschrijving gegeven van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) om gebiedsgericht beleid uit te voeren. Zoals gezegd, geeft het ILG uiting aan een nieuwe sturingsfilosofie en aan nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies.

In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van theorieën uit de literatuur die van belang kan zijn voor het ILG-onderzoek. Sommige van deze theorieën hangen met elkaar samen en andere vullen elkaar goed aan. De vijf theorieën - behandeld in dit overzicht - vormen de bouwstenen voor het theoretische raamwerk dat op zijn beurt de basis vormt van de ILG-enquête. Met behulp van deze theorieën kan de institutionele organisatie getypeerd worden en kunnen oorzaken van contractfalen worden aangeduid.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op aard van de bestuursovereenkomsten, de financiële middelen voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de ingezette capaciteit van DLG voor het gebiedsgerichte beleid, zoals vastgelegd in de bestuursovereenkomsten. De financiële middelen zijn afkomstig van het rijk, de provincies en van derden. De ingezette capaciteit van DLG is voor het Programma Beheer en voor overige werkzaamheden van DLG. De bedoeling van deze analyse is om inzicht te krijgen in de geplande in te zetten financiële middelen per thema, de bijdragen van rijk, provincies en van derden per thema. Voorts zal worden nagegaan wat het leidend beginsel is: delegatie-, subsidiariteits- of het decentralisatiebeginsel.

In hoofdstuk 5 wordt allereerst de opzet van de ILG-vragenlijst besproken. Vervolgens wordt verantwoord welke personen zijn benaderd en hoe de enquête is uitgevoerd. Van de respondenten wordt de herkomst per provincie weergegeven en een overzicht van hun taken.

In hoofdstuk 6 worden de resultaten van enquête gegeven en geanalyseerd. Par. 6.2 gaat in op de thema's van het ILG. Het ILG wordt door de overheid gezien als een vorm van decentralisatie. De resultaten van de decentralisatievragen komen aan de orde in par. 6.3. In par. 6.4 wordt ingegaan op de vragen over de bestuursovereenkomsten als contract. Deze contracten gaan gepaard met transactiekosten. In par. 6.5 gaan we in op de resultaten van de enquêtevragen over de transactiekosten. De resultaten van de vragen gebaseerd op de principaal/agent-benadering worden besproken in par. 6.6. Vervolgens komen de resultaten van de enquêtevragen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel aan de orde in par. 6.7. Aansluitend gaan we in par. 6.8 in op de resultaten van de enquêtevragen over ILG met delegatie als leidend beginsel. Ten slotte worden de resultaten van de enquêtevragen over financiering en de mogelijkheden van cofinanciering besproken in par. 6.9.

Hoofdstuk 7 bevat een korte samenvatting en geeft ten slotte de belangrijkste conclusies weer.

2 Het Investeringsbudget Landelijk Gebied

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte beschrijving gegeven van het ILG. Par. 2.2 geeft kort weer wat de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) inhouden. Zoals al eerder gezegd is het ILG meer dan een pot met geld voor het uitvoeren van gebiedsgericht beleid. Het geeft ook uiting aan een nieuwe sturingsfilosofie en nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies. De afspraken tussen rijk en provincies zijn vastgelegd in de Bestuursvereenkomsten 2007-2013. In par. 2.3 wordt kort op de inhoud daarvan ingegaan. Een uitvoerige bespreking van de bestuursvereenkomsten vindt plaats in hoofdstuk 4.

2.2 WILG en ILG

Met de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland door het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) veranderde vanaf 1 januari 2007 de aansturing van het landelijke gebied. Met de WILG krijgen de provinciale overheden verantwoordelijkheden voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid met de inzet van rijksmiddelen, eigen middelen en andere geldstromen. De kern van de nieuwe sturingsfilosofie is dat provincies, in samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties de regie voeren bij de programmering en uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijke gebied (Commissie van Wijzen DLG, 2006: 2). Dit betekent dat vanaf 1 januari 2007 de provincies voor de taak staan om samen met het rijk, gemeenten, uitvoeringsorganisatie en andere betrokken gebiedspartners invulling te geven aan het ILG.

Onder gebiedsgericht beleid wordt, volgens de WILG, beleid verstaan gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied. Daaronder valt het beleid voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu en water, voor zover het betreft de inrichting, gebruik en beheer van het landelijk gebied, en het beleid voor de zgn. reconstructiegebieden. Het investeringsbudget bestaat uit een bijdrage ten laste van de rijksbegroting aan de provincies ter tegemoetkoming in de kosten van de uitvoering van het tussen rijk en provincie overeengekomen beleid (Min LNV, 2006:1) en de bijdragen van de provincies en van derden.

Zoals in hoofdstuk 4 nader wordt uitgewerkt, bestaat het ILG uit een budget van bijna 4 miljard euro in de periode 2007 - 2013, bedoeld voor het uitvoeren van gebiedsgericht beleid. Het geeft, zoals gezegd, ook uiting aan een nieuwe sturingsfilosofie en staat het voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies. Voorts veronderstelt het een grotere slagvaardigheid bij de uitvoering van het beleid, meer samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties en private personen, vereenvoudiging van regels en meer flexibiliteit in de wijze waarop en waarin projecten worden aangepakt.

Met de WILG en het ILG geeft de overheid voor de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid aan voor een meer decentrale aanpak te kiezen. Het rijk beperkt zich tot het stellen van de doelen, en het beschikbaar stellen van budgetten en instrumenten zoals wetgeving om die doelen te realiseren. In dit proces van decentralisatie is een belangrijke rol weggelegd voor de provincies. Hier op komen we in hoofdstuk 4 nog terug.

2.3 De bestuursovereenkomsten

De relatie tussen het rijk en de provincies is beschreven in een bestuursovereenkomst waarin is vastgelegd (Min LNV, 2006:4):

- a) De in de provincie in het investeringstijdvak te realiseren bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het rijk en de daaraan gerelateerde prestaties;
- b) De hoogte van het investeringsbudget;
- c) De in te zetten capaciteit van DLG en eventuele andere diensten van LNV voor de realisatie van het gebiedsgericht beleid;
- d) Een aanduiding van de omvang van de beschikbare provinciale middelen;
- e) De 'Bestuursovereenkomst in ontwerp' wordt voor 15 augustus van het jaar dat voorafgaat aan het investeringstijdvak vastgesteld. Het eerste investeringstijdvak loopt van 1 januari 2007 tot 31 december 2013 (zeven kalenderjaren);

In het vierde jaar van het investeringstijdvak waarop de bestuursovereenkomst betrekking heeft overleggen het Min LNV en gedeputeerde staten aan de hand van de voortgang van de realisaties van de prestaties, zoals bedoeld in punt a., en van de tot dan toe gerealiseerde besteding van het investeringsbudget of wijziging van de overeenkomst noodzakelijk of wenselijk is, mede met het oog op wijzingen in het gebiedsgerichte beleid (Min LNV, 2006: 4). In de bestuursovereenkomsten wordt het overleg in het vierde jaar ook aangeduid als het *mid-term-review*.

De bestuursovereenkomsten hebben allemaal dezelfde opzet. Ze beginnen met het kort weergeven van de ILG-filosofie. Vervolgens komen er 11 artikelen waarin de wederzijdse afspraken zijn vastgelegd. Artikel 3 geeft de prestaties en bijdragen per rijksdoel weer. Voor ieder thema wordt aangegeven wat de prestaties, de prestatie-eenheid en het aantal, de normbedragen van het rijk per eenheid, de rijksbijdrage, de provinciale bijdrage en bijdragen door derden zijn. De thema's bestaan uit natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem, water en reconstructie zandgebieden. In hoofdstuk 4 van dit rapport vindt de financiële analyse van deze bijdragen plaats.

Artikel 4 gaat over de lopende verplichtingen, artikel 5 over financieel beheer en artikel 6 over grondzaken. De evaluatie, monitoring en verantwoording zijn beschreven in artikel 7. Voor het uitvoeren van deze taken zijn aparte formulieren ontwikkeld. Artikel 8 regelt de inzet van DLG. In artikel 9 wordt aangegeven dat de protocollen voor monitoring e.d. onderdeel uitmaken van de overeenkomst. Artikel 10 en 11 gaan over respectievelijk de inwerkingtreding en uitvoeringsperiode, en de ter inzage legging.

2.4 Conclusie

Het ILG geeft uiting aan een nieuwe sturingsfilosofie en staat voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies. Voor de periode 2007-2013 is er een budget van circa 4 miljard euro beschikbaar, verdeeld over 12 provincies. De relatie tussen het rijk en provincies is beschreven in zogenaamde bestuursovereenkomsten, die alle dezelfde opzet hebben. Het geheel van de bestuursovereenkomsten maakt enerzijds een gedetailleerde en complexe indruk en anderzijds zijn er nog veel zaken open voor nadere afspraken en invulling.

3 Theoretisch raamwerk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de literatuur die van belang is voor het ontwikkelen van een theoretisch-analytisch raamwerk voor het ILG-onderzoek. De theorieën - behandeld in dit hoofdstuk - vormen de bouwstenen voor het theoretische raamwerk, dat op zijn beurt de basis vormt van de ILG-enquête. Sommige van deze theorieën hangen met elkaar samen en andere vullen elkaar goed aan. In dit hoofdstuk worden vijf relevante theorieën kort beschreven.

De eerste is de principaal/agent (P/A) theorie. Bij het ILG treden verschillende P/A posities op. De eerste is die tussen rijk – of de verschillende betrokken ministeries - en provincie, en de tweede is die tussen de provincie en DLG. De principaal/agent (P/A) theorie wordt besproken in par. 3.2.

De tweede theorie die aan de orde komt is de contracttheorie. Op basis van de contracttheorie worden niet alleen vragen afgeleid voor vragenlijst van het ILG-onderzoek maar wordt ook een analytisch raamwerk ontwikkeld waarmee de bestuursovereenkomsten kunnen worden geanalyseerd. De contracttheorie wordt besproken in par. 3.3.

De derde theorie is de delegatietheorie. Delegatie is niet hetzelfde als decentralisatie. Van delegatie is sprake wanneer een principaal beslissingsmacht geeft aan een agent om namens hem te handelen. De relaties tussen de principaal en de agent zijn vastgelegd in een contract. Dit vormt een additionele reden voor het opnemen van de contracttheorie in het theoretische raamwerk.

Bij het ILG hebben we te maken met twee soorten van delegatie: van het rijk naar provincies en van provincies naar DLG. Uitgezocht zal worden welke redenen van belang zijn voor het ILG. Delegatie van taken aan gespecialiseerde uitvoerders resulteert in allerlei problemen bij het aansturen van de opdrachtnemer door de opdrachtgever, omdat de opdrachtgever informatie ontbeert over hoe de opdrachtnemer zich van zijn taken kwijt. Deze problemen komen ook (deels) aan de orde bij (P/A) en de contracttheorie. Daarom spelen binnen de delegatietheorie de P/A en contracttheorie een belangrijke rol. De delegatietheorie komt aan de orde in par. 3.4.

De vierde theorie is de allocatietheorie. De vraag wat dient gedaan te worden door de centrale overheid en wat door de lagere overheden wordt binnen de leer van de openbare financiën wel aangeduid als het allocatievraagstuk van de overheid. De zoektocht naar de juiste schaal laat zich inspireren door het *decentralisatiethorema*. Dit theorema steunt op de gedachte dat besluitvorming over publieke voorzieningen op de kleinst mogelijk schaal moet plaatsvinden (zo dicht mogelijk bij de burgers), voor zover schaalvoordelen en ruimtelijk externe effecten (*spill-overs*) zich daar niet tegen verzetten. Een juiste allocatie brengt ook de laagste transactiekosten met zich mee. De allocatietheorie komt samen met het *decentralisatiethorema* (wat dient gedaan te worden door de centrale overheid en wat door de lagere overheden?) aan de orde in par. 3.5.

De vijfde theorie is subsidiariteitsbeginsel. Om ruimtelijke externe effecten zoals *spill-overs effecten* en *free-riders* gedrag te vermijden dient op lokaal niveau de band tussen betalen,

beslissen en genieten zoveel mogelijk intact te blijven. Daarom kunnen publieke belangen het best worden behartigd op het laagste niveau waarop de relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. Dit principe wordt het subsidiariteitsbeginsel genoemd. Kortweg gezegd: *decentraal wat kan en centraal wat moet*

Het subsidiariteitsbeginsel minimaliseert de transactiekosten van overheidsinterventie als alle kosten en baten (dus ook externe effecten) worden geïnternaliseerd. Subsidiariteit moet dus niet alleen worden toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen maar ook op de financieringskant. Een lokaal belastingbeleid dat kiezers op lokaal niveau de mogelijkheid geeft een afweging te maken tussen kosten en baten van collectieve voorzieningen, is het sluitstuk van het subsidiariteitsbeginsel. Indien de subsidiariteit alleen wordt toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen niet ook op de financieringskant valt het argument van het minimaliseren de transactiekosten weg. Het subsidiariteitsbeginsel wordt besproken in par. 3.5.

3.2 Principaal/agent-benadering

Volgens Schram *et al.* (2000: 50-55) en Wolfson (2001: 96) biedt de *principaal/agent*theorie een verklaring voor het functioneren van de overheid. Binnen deze theorie kunnen situaties worden geanalyseerd waarin sprake is van een persoon - de principaal - die in een zekere relatie met een agent staat. Met de term agenten kunnen (groepen van) individuen worden aangeduid die een bepaalde taak, die kosten met zich meebrengt, voor een principaal uitvoeren. Meestal wordt de principaal gezien als de 'superieure' partij in de relatie. De agent kan zijn een werknemer, maar ook een min of meer onafhankelijk persoon die een zekere taak op contractuele basis uitvoert. Voor het ILG kunnen verschillende principaal/agent-relaties worden onderscheiden. Zo kan het rijk worden gezien als de principaal en de provincie als de agent. In de relatie provincie en DLG kan de provincie gezien worden als de principaal en DLG als de agent.

De principaal (= opdrachtgever) leidt uit zijn doelstelling een bepaalde opdracht af en vraagt de agent deze uit te voeren. Dit vindt plaats in een situatie met onzekerheid, asymmetrische en imperfecte informatie. De principaal kan niet (perfect) de doelstellingsfunctie van de agent observeren. Voorts zijn er verschillende typen van agenten met verschillende nutsfuncties. Daar is dikwijls geen informatie over beschikbaar. Daarom wordt dit type *incentive* probleem ook wel aangeduid als *adverse selection* of als verborgen informatie (*hidden information*). Verborgen informatie is een *ex-ante* informatieprobleem. De private informatie waarover de ene partij beschikt en de andere niet, is niet (volledig) observeerbaar en introduceert risico's bij de andere partij (Douma en Schreuder, 2002: 57).

Een tweede informatieprobleem dat karakteristiek is voor veel principaal/agent-situaties is *moral hazard*. Daarvan is sprake als de agent acties onderneemt die de principaal niet goed kan observeren en controleren. In plaats van *moral hazard* wordt ook wel de term verborgen acties gebruikt. Situaties waarin sprake is van *moral hazard* lokken onbedoeld of oneigenlijk gebruik uit. *Moral hazard* is een *ex-post* informatieprobleem.

Als de principaal de doelstellingsfunctie van de agent kent en hem (goed) kan observeren dan is er een *first best* oplossing mogelijk, waarbij het *moral hazard* probleem ondervangen kan worden door een *forcing contract* (Rees, 1985: 6). Bij een *forcing contract* is de inspanning van de agent voor het verrichten van een bepaalde activiteit (zeg a) gelijk aan het optimale inspanningsniveau van de agent, gezien vanuit het standpunt van de principaal (zeg a_0). De principaal belooft dan een betaling (zeg y_0) indien het inspanningsniveau van de agent ten minste a_0 is. Hij

betaalt niets indien het inspanningsniveau van de agent kleiner is dan a_0 . Bij zo'n contract wordt de agent gedwongen zijn inspanningsniveau op a_0 te brengen (Douma en Schreuder, 2002: 126).

De principaal (1) kent veelal niet de doelstellingsfunctie van de agent; (2) noch is hij in staat om hem te observeren. Omdat er geen sprake is van volledige informatie, is in plaats van een *first best* alleen maar een *second best* oplossing mogelijk. Het gebrek aan observatiemogelijkheid van de agent en de betreffende activiteit leidt er toe dat de principaal een *incentive* moet inbouwen om zijn doel te bereiken (Rees, 1985: 6). Zonder een dergelijke *incentive* bestaat er onzekerheid of het doel van de principaal gerealiseerd kan worden (zie voorbeeld in Box 3.1).

Box 3.1 Een toepassing van principaal/agent benadering

Een toepassing van de *principaal/agent* benadering wordt gegeven in de theorie van Niskanen (1971) over de werking van de bureaucratie. Daarin zijn ministers en andere politici – en in laatste instantie de kiezers zelf – de principalen. De agenten zijn in de theorie van Niskanen de uitvoerende ambtenaren. In het kort komt het er op neer dat:

- a) uitvoerende ambtenaren van overheidsinstellingen - de agenten - andere doelstellingen kunnen nastreven dan de politici - de principalen - die formeel het beleid bepalen;
- b) laatstgenoemden in de praktijk geen volledige informatie hebben over het werk en de doelstellingen van de ambtenaren (asymmetrische informatie) alsmede onvoldoende instrumenten om deze informatie te verkrijgen.

Hierdoor ontstaat een *principaal/agent* probleem. Volgens Niskanen (1971: 36-52), kunnen de doelstellingen (bedoeld onder a en b) worden samengevat door te stellen dat ambtenaren in de meeste gevallen budgetmaximalisatie en/of zo groot mogelijke omvang van hun dienst zullen nastreven. Deze doelstelling wordt gewoonlijk niet geacht in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de politici. Het is duidelijk dat dit afbreuk doet aan de effectiviteit en efficiency van het beleid. De ambtelijke diensten (Niskanen, 1971:18) gebruikt hiervoor de term *bureaus* werken veelal in een monopolistische situatie. Daarmee is een omgeving gecreëerd die tot vergroting van het budget en de omvang van de dienst leidt (Niskanen, 1971: 31). Ambtelijke diensten hebben voorts een sterke tijdsvoorkeur. De impliciete discontovoet waar zij van uitgaan is lager dan de marginale opbrengst van kapitaal in een samenleving. Dat impliceert dat ze altijd voor kapitaal-intensievere activiteiten zullen kiezen dan efficiënt is (Niskanen, 1971: 117). Ook Sandler en Tschirhart (1980: 14-97) en Cornes en Sandler (1996: 463) tonen aan dat overheidsdiensten zich meer op korte-termijn doelen richten dan *clubs* die uit generatie-overlappende leden bestaan.

Binnen de principaal/agent-benadering zijn een aantal bronnen van onzekerheid aan te wijzen. Aan deze bronnen van onzekerheid zijn een aantal vragen voor de ILG-enquête afgeleid. Een eerste bron van onzekerheid zijn de omstandigheden waaronder de opdracht of activiteit uitgevoerd moet worden. In de praktijk zal de concrete uitvoering van de opdracht afhangen van - en plaatsvinden onder - vaak wisselende omstandigheden. De opdrachtgever kan minder goed over (het verloop van) deze omstandigheden geïnformeerd zijn dan de uitvoerder en moet dan tot op zekere hoogte vertrouwen op diens oordeel. De vragen en de resultaten ILG-enquête worden weergegeven in par. 6.6.

Een tweede bron van onzekerheid is de doelstelling die de agent in de praktijk nastreeft. Agenten genieten in de bureaucratie betrekkelijk ruime vrijheidsgrenzen om zich al dan niet op het doel van de organisatie te richten. De principaal weet niet (of onvoldoende) hoe en in welke mate de agent de opdracht gaat uitvoeren. Vanwege de situatie van *asymmetrische informatie* is het voor de principaal moeilijk om na te gaan of het werk wel geschiedt volgens zijn wensen. Daardoor krijgt (of neemt) de agent ruimte om binnen zekere grenzen zijn eigen doelstellingen na te streven (*adverse selection*).

Een derde bron van onzekerheid is de inzet van de agenten (*moral hazard*²). Hun inspanningen zijn een functie van (1) persoonskarakteristieken (ijver, neiging om te dienen) en (2) de motiverende elementen in hun omgeving (de stijl van de leider, de aard van de werkzaamheden en de organisatie, carrièremogelijkheden). Het niveau van onzekerheid hangt af van de kennis over de doelstellingen van de agenten, hun interesse, gedrag en inzet. *Forcing contracts* en incentives zijn in de praktijk veelal niet mogelijk.

Overige verklaringen voor inefficiency van de overheid richten zich niet alleen op onzekerheid binnen de principaal/agent relaties maar ook op het gebrek aan afrekenbaarheid. De output (het product) van overheidsactiviteiten laat zich dikwijls moeilijk definiëren en meten. Vaak wordt dan getracht om de output te bepalen met behulp van prestatie-indicatoren. Een belangrijk probleem hierbij is dat prestatie-indicatoren niet alle noodzakelijk voor de dienstverlening relevante aspecten bevatten (Schram, *et al.*, 2000: 235). Aan dit aspect zijn ook een aantal vragen voor de ILG-enquête afgeleid.

Het rationeel gedrag in een bureaucratie is volgens Wolfson (1988, p. 309) niet alleen begrensd door informatietekorten en inertie, maar ook nog eens selectief, omdat de individuele inzet in zekere zin 'aan de beleefdheid van meneer' wordt overgelaten. Daardoor ontstaat x-inefficiëntie. De x-inefficiëntie geeft de mate van inzet aan om binnen een productie- of consumptie-huishouding doeltreffend en doelmatig te werken. In geval van x-inefficiëntie zijn de feitelijke kosten hoger dan de minimaal noodzakelijke kosten. In de collectieve sector is geen sprake van de "tucht van de markt". Overheidsinstellingen hoeven niet bevreesd te zijn failliet te gaan door dat ze uit de markt geprijsd worden. Zij voelen daarom minder de noodzaak om technische inefficiëntie te vermijden (Schram *et al.*, 2000: 239).

Volgens Schram *et al.* (2000: 238) is het vanuit het feitelijk functioneren van overheidsinstellingen verklaarbaar waarom deze niet noodzakelijker efficiënt produceren. Als hun geldgevers, bijvoorbeeld de centrale overheid (= principalen) dit niet kunnen waarnemen, dan zullen zij een hoger dan noodzakelijk budget voor productiemiddelen (zoals personeel) kunnen ontvangen en derhalve met minder inspanningen de voorzieningen kunnen leveren. Vergroting van een budget zal in dat geval tot een meer dan noodzakelijke uitbreiding van de inzet van productiemiddelen leiden, waarmee de werkdruk van de aanwezige staf wordt verlicht.

Voorts is het volgens Schram *et al.* (2000: 238 -239) vanuit het feitelijk functioneren van de overheid bezien aannemelijk dat ondergeschikten in een *principaal/agent*verhouding niet graag informatie over hun functioneren aan hun principalen willen prijsgeven. De asymmetrische informatie is in het voordeel van de ondergeschikte of uitvoerder (de agent). In de collectieve sector zal het verschijnsel van informatie-asymmetrie tussen principaal en agent zich sterker manifesteren dan in de marktsector. Het precieze verband tussen input en output zal daar veelal niet bekend zijn. De principaal weet dus niet in welke mate de agenten productief zijn en moet zich daarom behelpen met indicatoren die vaak meer gericht zijn op de middelen (inputs) dan op de uiteindelijke resultaten (output). Dit betekent dat principaal ook niet het verband weet tussen agenten en de output.

Voor de agent kan dat een prikkel inhouden om zich meer op deze inputmaatstaven te richten en minder op de productieve taken (cf. Schram *et al.*, 2000: 239). Ook is er in de collectieve sector geen sprake van de 'tucht van de markt'. Overheidsinstellingen hoeven niet bevreesd te zijn failliet te gaan doordat ze uit de markt geprijsd worden. Als gevolg daarvan zal er ook binnen de organisatie minder noodzaak gevoeld worden om technische inefficiëntie te vermijden.

² Teulings *et al.* (2005: 73, 95) gebruiken hiervoor de term moreel gevaar. De belangen van de principaal (opdrachtgever) en de agenten (opdrachtnemer) lopen niet parallel. De opdrachtnemer heeft niet de optimale prikkel om zich in te spannen.

Indien de output niet (goed) kan worden gemeten, zoals bij natuur en landschap, weet de principaal niet (1) in welke mate de agenten productief; (2) het precieze verband tussen input en output (de resultaten in termen van hoeveelheden en kwaliteit). Hij zal zich vaak moeten behelpen met indicatoren die vaak meer op de input gericht zijn dan op output. De output (de resultaten in termen van hoeveelheden en kwaliteit) is immers vaak niet of nauwelijks meetbaar. Aan de aspecten van de moeilijk meetbare output en het niet weten van het precieze verband tussen input en output wordt in de ILG-enquête aandacht besteed. We komen hier op terug in 6.6, waarbij de resultaten worden weergegeven in tabel 6.14.

In de literatuur worden in plaats van de termen principaal en de agent ook wel de termen *opdrachtgever* en *opdrachtnemers* gebruikt (Teulings *et al.*, 2005: 94). In de principaal/agent relatie is de *opdrachtgever* is de principaal en de *opdrachtnemer* de agent. Dat betekent dat ook in een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie we te maken hebben met verborgen informatie en verborgen acties, en de daarmee samenhangende overige bovengenoemde problemen.

De principaal/agent theorie geeft aan dat het voor het rijk belangrijk is om goed geïnformeerd te zijn over de omstandigheden waarin de provincie haar werk moet doen. Voorst is het van belang om te weten of de doelen van rijk en provincies volledig overeen stemmen? Welke ruimte hebben provincies hebben geen ruimte om eigen doelen na te streven. Ook aan deze aspecten wordt in de ILG-enquête aandacht besteed. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.14.

3.3 Contracten

In principe kan iedere transactie die valt onder noemer 'voor wat hoort wat' beschouwd worden als een contract. In geval van spotmarkten, waar de twee zijden van een transactie vrijwel gelijktijdig plaatsvinden, is het contractuele element slechts beperkt aanwezig. Wanneer er sprake is van een lange periode tussen koop en levering (*quid* en *quo*) en/of een lange termijn relatie wordt een contract een essentieel element van de transactierelatie (Hart en Holström, 1987:71). Het argument van 'voor wat hoort wat' en de relatieve lange duur van de relatie geldt zeker voor het ILG.

Een contract kan ook omschreven worden door te kijken 'wat is het'? Dit levert min of meer een soort werkdefinitie. Het is een met elkaar verbonden set van wederzijdse afspraken die afdwingbaar zijn en erkend worden door een niet-belanghebbende derde partij. Over het algemeen specificiert een contract de acties die elke partij moet ondernemen (bijvoorbeeld het leveren van een goed of dienst door de ene partij en er voor betalen door de andere partij) en wijst zij beslissingsmacht toe (cf. FitzRoy *et al.*, 1998: 232). Deze aspecten zien we terug in de bestuursovereenkomsten.

Contracten zijn incompleet

Een contract is evenals de markt een transactiemechanisme. Evenals bij de markt kunnen we bij analyse van contracten ook uitgaan van de ideaal-typische situatie. Het toepassen van de marktform van volledige mededinging levert in de praktijk, als voldaan wordt aan alle veronderstellingen van deze marktform, een perfect werkende markt op. Analoog kunnen we ook spreken over een perfect contract. Een perfect contract is een volledig contract. Het contract specificiert precies wat elke partij in iedere situatie moet doen en regelt de verdeling van de gerealiseerde kosten en baten in iedere onvoorziene gebeurtenis zodanig dat elke partij het optimaal vindt zich te houden aan het contract (cf. Milgrom and Roberts, 1992: 127). Op iedere (onvoorziene) gebeurtenis wordt geanticipeerd; alle aan het contract

verbonden risico's zijn zo verdeeld dat ze gedragen worden door de partij die ze kan dragen tegen de laagst kosten, d.w.z. de risico's zijn efficiënt verdeeld tussen de partijen; alle relevante informatie is beschikbaar (cf. Cooter en Ulen, 1997: 186). Indien het oorspronkelijke plan efficiënt is dan implementeert een volledig contract dat het plan leidt tot een efficiënte uitkomst.

In de praktijk doen zich een aantal redenen die leiden tot onvolledige (= incomplete) contracten. *Allereerst* is het in een complexe en moeilijk voorspelbare wereld voor mensen niet eenvoudig om ver (in jaren) vooruit te kijken en denken, en rekening te houden met alle gebeurtenissen die zouden kunnen optreden. Bepaalde onvoorziene gebeurtenissen waarmee partijen worden geconfronteerd zijn niet voorspelbaar op de contractdatum. Bij een perfect inzicht in de toekomst had men een beter contract kunnen opstellen (Hart, 1995: 22). In de *tweede plaats* is het voor contractpartijen, zelfs indien alle gebeurtenissen voorzienbaar zouden zijn, moeilijk zo niet onmogelijk om over al deze gebeurtenissen te gaan onderhandelen. Niet alleen zouden er teveel gebeurtenissen zijn om in het contract vast te leggen, maar het ontbreekt veelal ook een gemeenschappelijke 'taal' om de diverse 'states of the world' en acties, waarvoor prior ervaringen niet als een gids kan dienen, te beschrijven (Hart, 1995: 23).

In *derde plaats*, al zouden partijen volledig rekening kunnen houden met en onderhandelen over alle mogelijke gebeurtenissen in de toekomst, dan is het voor hen erg moeilijk om overeenkomsten zodanig op te schrijven dat ingeval van een meningsverschil een autoriteit als buitenstaander - bijv. een rechtbank - de inhoud en de betekenis van de overeenkomst kan uitzoeken en ze afdwingen. Als gevolgen van deze factoren zullen de betrokken partijen een contract opstellen dat incompleet is (cf. Hart, 1995: 23). Niet alleen de uitvoerbaarheid, maar ook de hoge transactiekosten leiden er toe dat dergelijke contracten niet te realiseren zijn. Dat betekent dat het contract hiaten zal vertonen en voorzieningen zal missen. Deze argumenten hebben geleid tot de incomplete contracttheorie (cf. Hart, 1995: 23, 25).

Het rekening houden met alle gebeurtenissen, het uitwerken van wat er moet gebeuren indien zich een op bepaald moment een gebeurtenis voordoet, het controleren of de andere partij(en) zich houden aan de afspraken (= het monitoren van het gedrag van anderen) is te kostbaar. Voorts kan het afdwingen van het nakomen van contracten gepaard gaan met hoge kosten (cf. FitzRoy *et al.*, 1998: 234). Onvolledige contracten ontstaan dus door gebrek aan informatie, het beperkte vermogen van mensen om alle informatie, voor zover die aanwezig is, te verwerken (beperkte rationaliteit = bounded rationality) en de hoge transactiekosten voor het verkrijgen van de benodigde informatie, controle op de naleving en het afdwingen van de overeenkomst.

Op basis van deze argumenten kan vastgesteld worden dat de bestuursovereenkomsten incomplete contracten zijn tussen rijksoverheid en provincies. Binnen dergelijk contractuele relaties is sprake van een gespecificeerde beslissingsmacht en een niet-gespecificeerde beslissingsmacht. De gespecificeerde beslissingsmacht wordt gedefinieerd door de wet- en regelgeving in Nederland inclusief WILG en de bestuursovereenkomst zelf. De niet-gespecificeerde beslissingsmacht wordt ook wel residuele beslissingsmacht genoemd (cf. Hendrikse, 2003: 243). Vaak kan niet worden gespecificeerd hoe te handelen bij onvoorziene situaties. Dit heeft als consequenties de vragen:

- Wie heeft de residuele beslissingsmacht?
- Wie is in staat om het residu-inkomen naar zich toe te trekken?

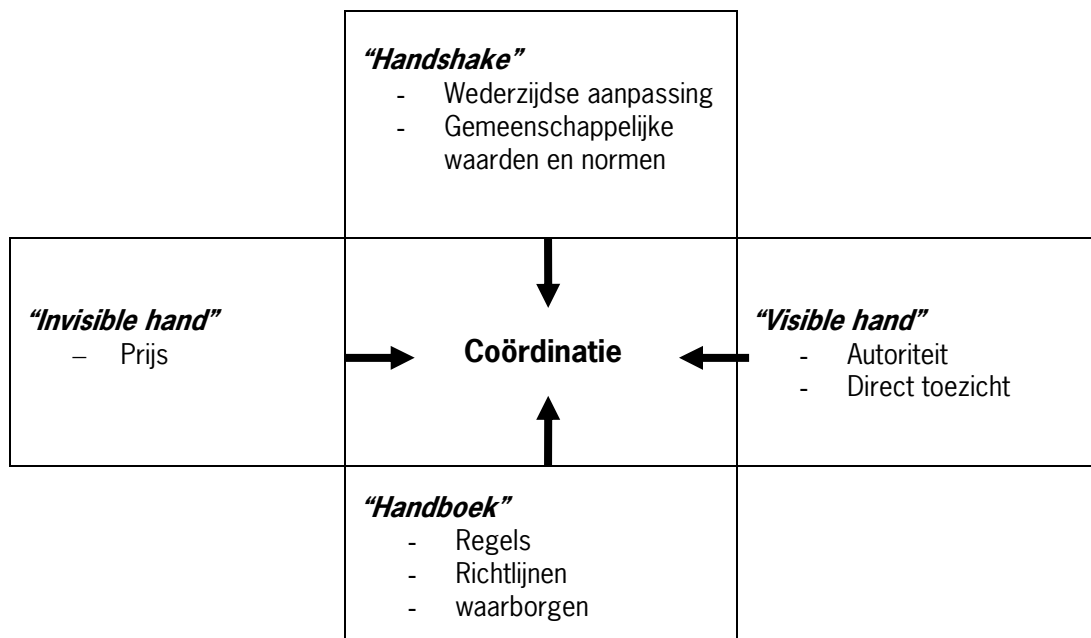
Aan beide vragen wordt in de ILG-enquête aandacht besteed. De resultaten zijn te vinden in tabel 6.8 (vraag l) en tabel 6.14 (vraag d).

Eigenschappen van contracten

Zoals gezegd, een contract is een met elkaar verbonden set van wederzijdse afspraken die afdwingbaar zijn en erkend worden door een niet-belanghebbende derde partij. Over het algemeen specificereert een contract de acties die elke partij moet nemen (bijvoorbeeld het leveren van een goed of dienst door de ene partij en er voor betalen door de andere partij), en wijst zij beslissingsbevoegdheid toe (cf. FitzRoy *et al.*, 1998: 232). Contracten kunnen mondeling of schriftelijk zijn. De meeste contracten hebben over het algemeen de volgende eigenschappen.

Allereerst is het afsluiten van een contract een proces van vrijwillige ruil. Omdat ze vrijwillig zijn, zullen ze alleen maar geaccepteerd worden als het verwachte resultaat van de overeenkomst voor beide partijen afzonderlijk en wederzijds voordeel oplevert (Milgrom and Roberts (1992: 127). Het is twijfelachtig of het ILG aan de eigenschap "vrijwillige ruil" voldoet.

Een tweede eigenschap van contracten is ze dat een coördinatiemechanisme hebben. Figuur 3.1 geeft een overzicht van vier groepen van coördinatiemechanismen (cf. Borgen en Hegrenes, 2005: 12) . Aan de linkerkant hebben we 'invisible hand' groep. Het coördinatiemechanisme is hier de prijs. De daarbij behorende transactiemechanisme of *governance structure* is de spotmarkt. Onderaan in figuur 3.1 vinden we 'handboek' groep. Het handboek is een belangrijk coördinatiemechanisme voor het transactiemechanisme 'contracten'. Vooral voor gedetailleerde contracten is het handboek van groot belang. Naast het handboek wordt in contracten ook gebruik gemaakt van de prijs als coördinatiemechanisme. In dat geval bestaat het coördinatiemechanisme van contracten uit een combinatie van prijzen en regels. In zijn algemeenheid hangt het van het type contract af welke coördinatiemechanisme wordt gebruikt en wat de rol van de prijs zal zijn in de *quid pro quo* relatie. Is het alleen een compensatie voor de tegenpartij of is het ook een incentive mechanisme?



Figuur 3.1: Vier groepen van coördinatiemechanismen (gedeeltelijk gebaseerd op Borgen en Hegrenes (2005: 12))

Aan de rechterkant van figuur 3.1 hebben de '*visible hand*' groep. Hiërarchie is hier de bijbehorende *governance structure*: de posities binnen een bedrijf of organisatie zijn gerangordend; het hoger niveau geeft instructie door aan het lagere. De coördinatie komt tot stand door direct toezicht. Bij direct toezicht komt de coördinatie tot stand doordat één persoon de verantwoordelijkheid voor het werk van andere op zich neemt, hen instructies geeft en de uitvoering van de werkzaamheden bewaakt (Mintzberg, 2006:4).

Aan de bovenkant van figuur 3.1 vinden we de '*handshake*' als groep. Belangrijke elementen zijn hier onderlinge aanpassing en gemeenschappelijk waarden en normen³. Beide kunnen functioneren als coördinatiemechanisme (cf. CPB, 1997: 55; Mintzberg, 2006: 4). Bij onderlinge aanpassing worden activiteiten gecoördineerd door het 'simpele' proces van informele communicatie. Paradoxaal genoeg passen ook buitengewoon complexe organisaties dit mechanisme toe, bijvoorbeeld bij een activiteit met een ingewikkeld arbeidsverdeling, waarbij vele specialisten diverse specifieke taken uitvoeren. Dit kan zich ook voordoen bij activiteiten waarbij men bij het begin van het werk nog niet precies weet wat er gedaan moet worden. De kennis ontwikkelt zich naar mate het werk vordert (Mintzberg, 2006: 4).

Een belangrijke vraag is van welke coördinatiemechanisme maakt het ILG gebruik? In de bestuursovereenkomsten speelt de prijs een ondergeschikte rol als coördinatie mechanisme. De regels, richtlijnen en waarborgen zijn belangrijker. Op basis van de Bestuursovereenkomsten 2007-2013 tussen rijk en provincies moet vastgesteld worden dat in hoofdzaak van het handboek als coördinatiemechanisme gebruik wordt gemaakt.

In de derde plaats bevatten contracten een *motivatie*-element voor de partijen. Veel contracten bevatten een sturingsmechanisme waarmee prestatiecriteria worden aangegeven en manieren om de prestaties te meten. Het *motivatie-element* komt dikwijls naar voren in de specificatie van een beloningsstructuur die het niveau van de betaling weergeeft indien een minimum prestatieniveau wordt bereikt. De motivatie-elementen zijn niet hetzelfde voor alle contracten. In sommige contracten passen goed prestatiebeloningen, en in andere contracten zijn betrouwbaarheid, reputatie, carrièrebelang, e.d. belangrijker.

Volgens Milgrom en Roberts (1992: 126) is *motivatie* naast *coördinatie* het centrale probleem van de economisch organisatorische vraagstukken. Motivatievragen ontstaan omdat individuen hun eigen private belangen hebben, die zelden perfect corresponderen met belangen van andere individuen, de groep tot wie de individuen behoren, of de samenleving als geheel. Dit soort problemen ontstaan doordat bepaalde plannen niet in een compleet en volledig afdwingbaar contract beschreven kunnen worden (Milgrom en Roberts (1992: 126-127).

Bij motivatie wordt wel onderscheid gemaakt tussen externe en interne motivatie. Externe motivatie kan gebaseerd op financiële prikkels of op direct toezicht zoals bij een hiërarchische organisatie (cf. Le Grand, 2003: 53-54). Bij beroepen met een grote specifieke professionaliteit, die bijgevolg sterk afhankelijk zijn van intercollegiale toetsing voor controle op de kwaliteit van hun werk, kent men vaak een grote beroepstrots. De drang om het werk goed te doen komt niet zozeer voort uit financiële prikkels maar uit interne motivatie (Teulings, *et al.*, 2005: 88). Respect bij collega's, liefde voor het vak, betrokkenheid bij de patiënt etc. zijn dan belangrijke drijvende motieven. Beroepen waar wij dit aan treffen zijn artsen, leraren, wetenschappers, e.d. (cf. Le Grand, 2003: 53-84; Teulings, *et al.*, 2005: 88). Om meer zicht te krijgen op motivationele elementen zijn in de ILG-enquête daar vragen over opgenomen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.8 (vragen c, d, k) en tabel 6.14 (vraag i).

³ Gemeenschappelijke waarden en normen maken deel uit van een congruente set van preferenties binnen een groep van mensen. Zij kunnen als een coördinatiemechanisme voor een groep gaan functioneren (CPB, 1997:55)

In de vierde plaats kan de set van overeenkomsten in een contract of afspraken waaruit een contract bestaat expliciet of impliciet zijn. Er is sprake van een expliciet contract als er een geschreven document is van de overeenkomst. Bij een impliciet contract is er geen formeel afschrift van de bewoordingen en de condities die de partijen zijn overeengekomen. Dergelijke contracten zijn alleen maar afdwingbaar door het *reputatie-mechanisme* (Milgrom and Roberts, 1992: 139, 229). Dit doet de vraag ontstaan of en wanneer een partij in staat is om de gewenste reputatie te ontwikkelen of te handhaven. Volgens Fudenberg and Tirole (1996: 387) zal een partij met een korte tijdshorizon minder geneigd zijn te investeren in een reputatie dan een partij met een lange tijdshorizon. Evenzeer geldt dat investeren in reputatie aan het begin van het 'spel' aantrekkelijker is dan aan het eind. Voor het opbouwen van reputatie moet het 'spel' evenwel meerdere keren gespeeld worden. Uit de bestuursovereenkomsten blijkt dat de set van overeenkomsten in het ILG-contract tussen het rijk en de provincies expliciet zijn.

De vijfde eigenschap van contracten is dat de relatie in een contract dikwijls belangrijker is dan in een marktrelatie. Contracten zijn meestal incompleet en dikwijls relationeel van aard. Andersom geldt ook: ze zijn dikwijls relationeel van aard en daardoor incompleet. Met relationeel wordt hier bedoeld dat niet gepoogd wordt om de onmogelijke taak van het opstellen van een compleet contract uit te voeren. In plaats daarvan wordt een overeenkomst opgesteld die de relatie vorm geeft. De partijen zoeken geen overeenstemming op gedetailleerde actieplannen (Milgrom and Roberts, 1992: 131, maar op

- doelen en doelstellingen;
- algemene voorwaarden die breed toepasbaar zijn;
- criteria die gebruikt worden bij het besluiten van wat er gedaan moet worden wanneer er onvoorziene gebeurtenissen optreden;
- wie heeft welke macht om te handelen en wat zijn de grenzen van handelingsruimte;
- conflictoplossende mechanismen die gebruikt kunnen worden bij conflicten of meningsverschillen worden opgelost).

Dergelijke contracten kunnen in de praktijk goed werken indien de potentiële conflicten niet te groot zijn en de partijen te maken krijgen met opportunistisch gedrag door de andere partij (Milgrom en Roberts, 1992: 131). Vanzelfsprekend zullen kunnen dit alleen maar relationele contracten zijn die door het *reputatie-mechanisme* en het opbouwen van een geloofwaardig commitment tot naleving proberen te komen.

Deze relationele en min of meer open eigenschap geldt zeker niet voor het ILG. Integendeel: men werkt met gedetailleerde plannen en regels. Flexibiliteit⁴ is nauwelijks aanwezig. Dit betekent dat de inhoud van het contract belangrijker wordt geacht dan de relatie tussen het rijk en de provincie.

Design principes voor het beperken van contractfalen van ILG

Zoals toegelicht is het ILG een incompleet contract. Dit houdt in dat men te maken krijgt met (1) verborgen informatie; (2) verborgen acties; en (3) een gebrek aan geloofwaardig commitment en vertrouwen. Het probleem van verborgen informatie kan worden beperkt door het inbouwen van informatie afgevendende mechanismen (signalering en screening) en zelfselectiecondities in het contract. De remedies voor verborgen acties kunnen worden ingedeeld in monitoring, incentive contracten, het storten van een waarborgsom, en het 'zelf doen'. Zelf doen voor het ILG betekent dat de rijksoverheid de uitvoering van het ILG voor haar rekening neemt. Gezien de genomen beslissingen is dit een gepasseerd station. Op monitoring, incentive contracten en het storten van een waarborgsom komen we verder op terug.

⁴ Het is mogelijk dat de gepande mid-term review enige ruimte biedt voor flexibiliteit.

Zoals hiervoor aangetoond is voor coördineren en motiveren van mensen comitment en vertrouwen erg belangrijk. Incomplete contracten kunnen gemakkelijk te lijden tot gebrek aan comitment en vertrouwen. Echter juist voor incomplete contracten is comitment en vertrouwen, zeker als het gaat op lange-termijnrelaties zoals ILG, belangrijk . Comitment en vertrouwen is niet genoeg het moet ook geloofwaardig zijn. Verderop zullen we een aantal mogelijkheden bespreken om te komen een geloofwaardig comitment en vertrouwen.

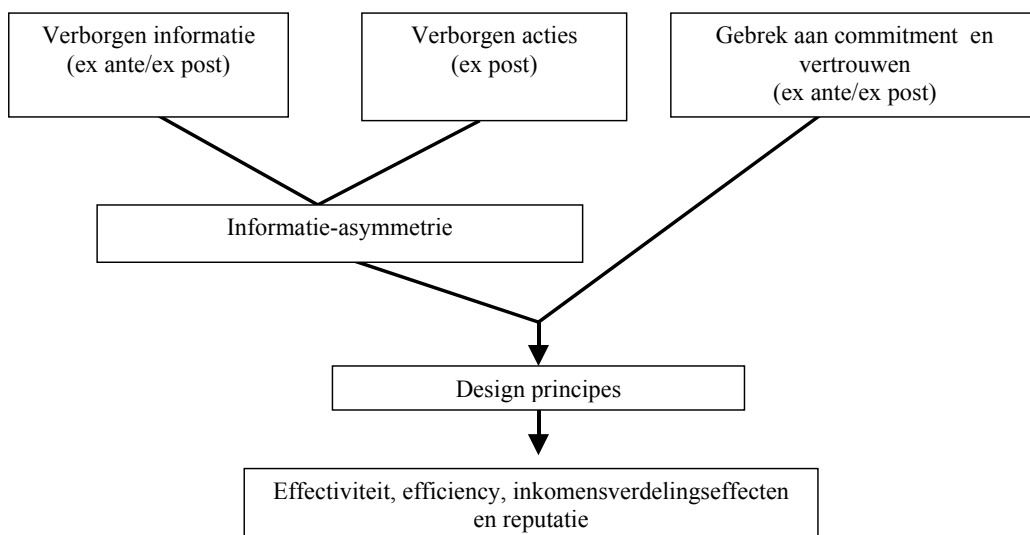
De incompleetheid van de ILG-contracten betekent dat er drie gerelateerde economische implicaties ontstaan:

- (1) verborgen informatie, verborgen acties (beide maken onderdeel uit van de zgn. niet-verifieerbare informatie), en gebrek aan geloofwaardig *comitment* en vertrouwen;
- (2) wie heeft de beslissingsmacht (*power of control*) in de contractuele relatie?
- (3) het *hold-up* probleem.

Figuur 3.2 geeft een schematisch overzicht van de relaties.

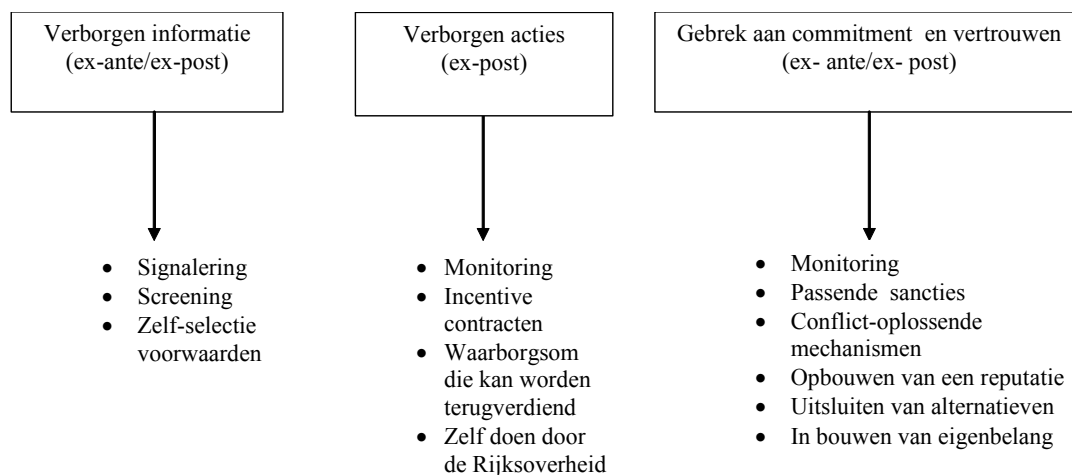
De genoemde verschijnselen hebben gevolgen voor de effectiviteit en efficiency van de contracten als coördinatiemechanisme en de reputatie van de betrokken partijen. Voor de reputatie als betrouwbare contractpartner is het van belang dat beide partijen hun verplichtingen nakomen. Door het ILG krijgen de provincies specifiek beschikkingsmacht (bij wet en door het contract) en het rijk levert een deel van zijn beschikkingsmacht in. Daarnaast ontstaan er onvolledige en niet verdeelde beschikkingsmacht rechten. De vraag is wie kan de residu-inkomens die samenhangen met de niet verdeelde eigendomsrechten naar zich toe trekken? Dat hangt af van de *power of control*. De verdeling van de beslissingsmacht in de contractuele relatie heeft gevolgen voor de verdeling van het residu-inkomen

Om de gevolgen van deze verschijnselen te beperken zijn '*design principes*' nodig. *Design principes* bieden mogelijkheden om problemen van contractfalen, als gevolg van (1) verborgen informatie; (2) verborgen acties; (3) het gebrek geloofwaardig comitment en vertrouwen, te beperken. Zij disciplineren de contractpartijen en verbeteren de kwaliteit van het zelf-organiserende en zelfsturende vermogen van de partijen. *Design principes* zijn elementen of condities die bijdragen aan het succesvol functioneren van een institutioneel arrangement zoals een contract.



Figuur 3.2: Oorzaken van contractfalen en design principes voor institutionele arrangementen.

Figuur 3.3 geeft een overzicht van mogelijkheden of *design principes* voor het beperken van de effecten van *verborgen informatie*, *verborgen acties*, en *een gebrek aan geloofwaardig commitment* en *vertrouwen*. Voor verborgen acties wordt ook wel de term lijntrekkerij (shirking) gebruikt. De term shirking is echter meer verbonden met teamproductie. Tussen de mogelijkheden genoemd in de drie kolommen van figuur 3.2 - om de effecten van verborgen informatie, verborgen acties en een gebrek aan geloofwaardig commitment en vertrouwen te beperken - bestaat enige overlap. Sommige methoden kunnen worden gebruikt voor verschillende verschijnselen. De lijst is niet uitputtend maar geeft de voornaamste principes weer.



Figuur 3.3: Design principes om de effecten van verborgen informatie, verborgen acties en een gebrek aan commitment en vertrouwen tegen te gaan.

De verschijnselen weergegeven in figuur 3.3 (verborgen informatie, verborgen acties en een gebrek aan geloofwaardig commitment en vertrouwen) kunnen leiden tot problemen bij het aangaan van een contractuele relatie of het afsluiten van (incomplete) contracten. Verborgen informatie is een ex-ante informatieprobleem en kan leiden tot “verkeerde selectie”. Zo weet een contractgever (het rijk) niet of één van de potentiële contractnemers over *private informatie* beschikt die, indien bekend bij contractgever, de attitude en het gedrag van het rijk zouden beïnvloeden. Manieren waarop het probleem van verborgen informatie beperkt kunnen worden zijn signalering, screening en het gebruik van zelf-selectiecondities.

Het vaststellen van de mate waarin van de mechanismen genoemd in figuur 3.3 gebruik wordt gemaakt vormt een onderdeel van de analyse van de bestuursovereenkomsten en van de ILG-enquête. De resultaten worden weergegeven in hoofdstuk 4 en in hoofdstuk 6, par.6.4.

Bij signalering maakt de beter geïnformeerde partij bepaalde verifieerbare feiten bekend die de aanwezigheid van de niet-observeerbare maar belangrijke karakteristieken kunnen aangeven. Signalen voor de provincie (medewerkers) kunnen zijn: het aantrekken of beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel, het vrijwillig volgen (of gevolgd hebben) van een cursus voor natuur en landschapbeheer, of een cursus projectmanagement, e.d.. Wil signalering effectief zijn moet de ontvanger geloven dat het signaal geloofwaardig is.

Bij screening tracht de slechter geïnformeerde partij de andere partij er toe te bewegen zijn informatie vrijwillig bloot te geven. Om dit te bewerkstelligen moet we over een *informatie-*

uitend (revealing) mechanisme beschikken. Provincies kunnen bij hun keuze voor bepaalde instrumenten duidelijk maken dat zij effectief en efficiënt zijn. De keuze voor een bepaald instrument kan gezien worden als een informatie-uitende (revealing) mechanisme. Het is tevens een vorm van zelfselectie. Provincies zullen bij een keuzemogelijkheid kiezen voor een vorm die voor hen het beste is.

Zelfselectie is dan een bijproduct van screening. De kern van zelfselectie is dat een bepaalde partij (zeg de agenten als opdrachtnemers) een menu van contracten krijgt voorgelegd. De voorwaarden zijn zodanig gesteld dat de agenten die contracten kiezen die voor hen bedoeld zijn. Het inbouwen van zelfselectie-condities in een contract vermindert de problemen van verborgen informatie. Immers door de keuze van de contracten geven de contractnemers informatie over hen zelf bloot.

Verborgen acties is ex-post fenomeen. De remedies voor verborgen acties zijn monitoring (toezicht houden), incentive contracten, het storten van een waarborgsom, en het 'zelf doen'. Monitoring bespreken we bij geloofwaardig commitment. Incentive contracten zijn contracten met een prestatieprikkel. De beloning die agenten (uitvoerders) ontvangen hangt direct af van hun inspanning. Een alternatieve oplossing is het laten storten van een waarborgsom die terugverdiend kan worden indien de prestaties bevredigend zijn of de doelen zijn bereikt. Zelfdoen voor het ILG betekent dat de rijksoverheid de uitvoering van het ILG voor haar rekening neemt. Gezien de genomen beslissingen is dit een gepasseerd station.

Lange(re) termijnrelaties vereisen commitment, of wel een vorm van 'zelfbinding'. Er bestaan verschillende vormen van commitment. Traditionele vormen van commitment omvatten vriendschap, bloedverwantschap, etniciteit, religie, etc. Deze kunnen economische samenwerking faciliteren zonder interventie van de overheid (cf. Cooter en Ulen, 1997: 196). Gemeenschappelijk waarden, normen en gedragsvormen ondersteunen het commitment om zich te houden aan afspraken en overeenkomsten. Dit is ook al besproken bij de coördinatiemechanismen.

Volledig commitment betekent dat partijen elkaar in voor- en tegenspoed zullen volgen. In de speltheorie betekent commitment het uitsluiten van een alternatief. Een vorm van commitment in militair jargon is: *het verbranden van de bruggen achter je sluit het alternatief vluchten uit*. Een bekend voorbeeld van deze strategie is Julius Ceasar. Hij liet de bruggen achter hem in brand steken als zijn leger de vijand leger naderde. Commitment in de vorm van beloften is niet genoeg, het moet ook geloofwaardig zijn. Het verbranden van de bruggen achter je is een teken van geloofwaardig commitment. Externe dwang wordt dikwijls ook genoemd als een theoretische oplossing voor het commitment-probleem. Externe dwang roept echter dikwijls averechtse effecten op.

Design principes of mechanismen voor geloofwaardig commitment zijn allereerst het drieluid: (1) monitoring; (2) passende sancties; (3) conflict-oplossende mechanismen (cf. Ostrom, 1998: 94- 100). Deze activiteiten dienen tegen zo laag mogelijke kosten te worden uitgevoerd, anders worden de publieke transactiekosten te hoog. Het gebruik maken van vrijwilligers of van een bestaande derde partij (de verstrekte informatie wordt wel aangeduid met *fire alarm*) voor monitoring kan de transactiekosten beperken. Om tot bruikbare en betrouwbare informatie te komen moet een dergelijke derde partij onafhankelijk zijn en uit experts bestaan. Provincies die zich niet aan de regels houden zouden sancties opgelegd moet kunnen krijgen, afhankelijk van de ernst en de context van de overtreding. Omdat provincies voor een relatief lange periode aan een nieuwe taak beginnen is een mechanisme nodig voor het bediscussiëren en het oplossen van meningsverschillen of conflicten. De aanwezigheid van een conflictoplossend mechanisme levert geen garantie op dat provincies

zich volledig zullen houden aan alle regels. Het is echter niet goed in te zien hoe een complex geheel als ILG kan worden geïntroduceerd, geïmplementeerd en uitgevoerd zonder een dergelijk mechanisme. Een derde onafhankelijke partij bestaande uit experts kan deze rol op zich nemen.

In de ILG- enquête wordt expliciet gevraagd of gebruik gemaakt van het drieluk: (1) monitoring; (2) passende sancties; en (3) conflict-oplossende mechanismen? Voorts wordt ook gevraagd of gebruik wordt gemaakt van *fire-alarm* of van vrijwilligers. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.8 (vragen g,h, i, j).

Een tweede mechanisme voor geloofwaardig commitment is reputatie-opbouw. Reputatie is het beeld van een individu of een organisatie gevormd door een andere partij, gebaseerd op ervaringen in het verleden, en gebruikt als basis voor het voorspellen van toekomstig gedrag. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de provincies in staat zijn om goede informatie over zich zelf bekend te maken en een goede reputatie op te bouwen. Deze informatie kan o.a. zijn dat de provincie een betrouwbare partner is, met goede en integere bestuurders en met goede vakmensen in dienst.

In een omgeving met onvolledige informatie, waar binnen mensen opportunistische gedrag vrezen, is reputatie erg belangrijk. Een goede reputatie kan de problemen van opportunistisch gedrag overwinnen, terwijl een slechte reputatie de kans op opportunistisch gedrag en hold-up problemen vergroot (cf. Hart, 1995: 66-67). Het opbouwen van een reputatie is een manier voor het laten zien van commitment. De waarde van een goede reputatie - en dus de kosten verbonden aan het opbouwen en handhaven van een goede - hangt af van hoe vaak reputatie blijkt een bruikbaar mechanisme te zijn. Dit is op zijn beurt gerelateerd aan:

- De frequentie van vergelijkbare transacties;
- De tijdshorizon waar binnen vergelijkbare transacties worden verwacht plaats te vinden;
- De winstgevendheid van de transacties.

De incentives om een reputatie op te bouwen en te handhaven – en daarmee de waarde van reputatie - zijn groter naarmate transacties (1) frequenter zijn; (2) een langere de tijdshorizon hebben; en (3) winstgeverder zijn (Milgrom and Roberts, 1992: 139). Deze factoren gelden duidelijk voor het ILG. In de ILG-enquête worden vragen gesteld over het belang van een goede reputatie en wat daar de waarde van is. Het resultaat is weergegeven in tabel 6.8 (vraag d).

Een derde mechanisme voor geloofwaardig commitment is het uitsluiten van alternatieven. Het uitsluiten van alternatieven moet er op gericht zijn om ILG attractiever te maken voor de provincies. Een optie zou kunnen zijn om de financiering die nu loopt via het Provinciefonds te verminderen en gelijktijdig de financiering die loopt via het ILG te verhogen. Een tweede optie zou kunnen zijn om mogelijkheden voor eigen belastingen als inkomstenbron van de provincies te vergroten. Deze belasting al inkomstenbron zou dan gekoppeld moet worden aan beleidsterreinen van het ILG. In de ILG-enquête worden vragen gesteld over hoe ILG attractiever kan worden gemaakt voor de provincies. Het resultaat is weergegeven in tabel 6.8 (vraag k).

Een vierde mechanisme voor geloofwaardig commitment is het inbouwen van eigen belang. Het inbouwen van eigen belang betekent in dit geval dat de provincies activiteiten gaan doen die in het belang van hen zelf zijn. Deze eigen belangen kunnen uiteen lopen van financiële baten tot en met het verkrijgen van een goede reputatie bij de inwoners (stemmen met de voeten) en bij de rijksoverheid. In de ILG-enquête worden vragen gesteld over wat is eigen belang en kan het worden ingebouwd. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.8 (vragen d, k) en in tabel 6.14 (vraag i).

Het ILG berust op een incompleet contract tussen het rijk en de provincies. Het contract is een tweezijdig mechanisme. Kijkend naar beide kanten, rijst de vraag welke partij heeft het meeste te verliezen van een beschadigde reputatie. Dat is waarschijnlijk de partij met de langste tijdshorizon, de meeste aanzien, de grootste betekenis en de grootste transactiefrequentie. Deze uitkomst geeft ook aan welke partij in een contractuele relatie - zoals ILG - de recht/vrijheid moet hebben om activiteiten te sturen in onvoorziene omstandigheden. Het moet de partij die het meest te verliezen heeft van een beschadigde reputatie.

Dit recht creëert een speciale vorm van opportunistisch gedrag van de overheid, genoemd tijdsinconsistentie. Tijdsinconsistentie betekent kortweg dat de spelregels door beleidsbepalende partij worden veranderd. Het concept tijdsconsistentie is geïdentificeerd en ontwikkeld door Kydland en Prescott (1977: 475). Volgens Kydland en Prescott (1977: 474-475) treedt *tijdsinconsistentie* op wanneer een beleid aanvankelijk optimaal leek, niet langer optimaal is voor beleidsmakers wanneer de tijd aanbreekt om het uit te voeren, of na verloop van tijd niet meer optimaal is. De overheid heeft niet altijd een bindende afspraak die haar aan het oorspronkelijke plan houdt, en heeft de vrijheid en de beslissingsbevoegdheid om over te stappen naar een beleid dat nu beter lijkt.

Een belangrijk aspect in dit concept is de geloofwaardigheid van een uitspraak of van voorgenomen beleid e.d.. Het fenomeen tijdsconsistentie heeft ook relatie met de theorie van de rationele verwachtingen en het vertoont een zekere analogie met het begrip reputatie. In veel situaties ontstaan inefficiënte uitkomsten omdat beloften niet (volledig) geloofwaardig zijn of voorgenomen beleid niet nagekomen wordt (cf. Van Damme, 1990: 372-373). In geval van beleid spreekt men bij twijfels over geloofwaardigheid of het niet nakomen van voorgenomen beleid van *tijdsinconsistentie*. Het veranderen van de spelregels in de institutionele omgeving is ook een vorm van *tijdsinconsistentie*.

Een probleem is dat, indien mensen dit zich realiseren, zij zullen anticiperen op een beleidsverandering en zich zullen gaan gedragen op een manier die er toe leidt dat politici niet hun oorspronkelijke doelen zullen bereiken. Tijdsinconsistentie is een verschijnsel waarmee alle beslissingnemers te maken hebben die het gedrag van anderen trachten te beïnvloeden. Het geheel ook in de principaal/agent-benadering. Een bekend voorbeeld is het afsluiten van beheersovereenkomsten door boeren met overheid. Boeren kunnen de verwachting hebben dat de overheid, als beheersovereenkomsten eenmaal zijn afgesloten, de vergoedingen gaat verlagen. Boeren kunnen hierop anticiperen door zeer terughoudend te zijn met het afsluiten van beheersovereenkomsten.

In de ILG-enquête worden vragen gesteld over: (1) De verwachting in welke mate gaat het rijk gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheden? (2) Hoe belangrijk wordt tijdsinconsistentie en geloofwaardigheid geacht? (3) Denken de provincies minder tijdsinconsistent en geloofwaardiger dan het rijk te zijn?

De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.8 (vragen m,n) en in tabel 6.17 (vragen a,b,c).

3.4 Delegatie

Volgens Hawkins *et al.* (2003: 2-3) is van delegatie sprake wanneer een principaal beslissingsmacht geeft aan een agent om namens hem te handelen. De relaties tussen de principaal en de agent zijn vastgelegd in een contract. De principaal behoudt de beslissingsmacht die niet op basis van het contract gedelegeerd is aan de agent, inclusief de alle rechten om beslissingen te nemen in situaties die relevant zijn voor de principaal maar niet gedefinieerd zijn in het contract. Dit betekent volgens Hawkins *et al.* (2003: 3) dat de

principaal alle residuele beslissingsmacht behoudt. Het is echter de vraag of dit juist is. Contracten zijn incompleet. Het zal daarom moeilijk zo niet onmogelijk zijn om de andere partij volledig uit te sluiten van hebben van enige residuele beschikkingsmacht, en uit te sluiten van de mogelijkheid om (een deel van) het residu inkomen naar zich toe te trekken. Dit geldt ook voor de Bestuurovereenkomsten. Niet alles is te voorzien. De provincie kan niet uitgesloten worden van het hebben van enige residuele beschikkingsmacht en van het in staat zijn om een enig residu inkomen naar zich toe te trekken.

In de literatuur worden verschillende redenen voor delegeren aan gegeven. Niet allemaal zijn ze van belang voor ILG. Bij ILG hebben we te maken met twee soorten van delegatie: van het rijk naar provincies en van provincies naar DLG.

De redenen waarom (centrale) overheden delegeren kunnen zijn:

1. *Heterogeniteit in de voorkeuren*

Centrale overheden kunnen taken delegeren aan bijvoorbeeld internationale organisaties. Zo heeft Nederland haar wisselkoers- en rentebeleid gedelegeerd aan de Europese Centrale bank. Over het algemeen geldt dat naarmate centrale overheden grotere verschillen in preferenties hebben de kans kleiner is dat taken worden gedelegeerd aan een organisatie. Grote verschillen in preferenties en belangen zullen er toe leiden dat samenwerken en delegatie moeilijk wordt (Hawkins *et al.*, 2003: 9-11).

Omdat de enquête onder medewerkers van de provincie wordt uitgevoerd is het via deze weg moeilijk vast te stellen of deze reden belangrijk voor de delegatie van het rijk naar provincies. Zij kan echter wel een rol spelen bij de delegatie van provincies naar DLG. In de ILG-enquête worden hier vragen over gesteld. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.18.

2. *Schaalvoordelen*

Inherent aan delegatie waarbij bepaalde taken worden gedelegeerd aan een specifieke agent is het principe van arbeidsverdeling. Indien de principaal taken delegeert aan een min of meer gespecialiseerde agent met expertise, tijd en middelen kunnen deze efficiënter worden uitgevoerd. Dat betekent een kostenbesparing. Over het algemeen zullen centrale overheden een voorkeur hebben voor delegeren van taken onder 4 voorwaarden (Hawkins *et al.*, 2003: 11):

- a. De taken leveren collectieve goederen op;
- b. Afzonderlijke en niet-gecoördineerde beleid conflicteert en verlaagt de maatschappelijke welvaart;
- c. De taak gaat de capaciteit van een centrale overheid te boven;
- d. De centrale overheden zouden anders te veel nationale capaciteit ontwikkelen. Door de taken te concentreren in één agent kunnen centrale overheden kosten besparen.

Deze reden van schaalvoordelen is niet van belang voor de delegatie van het rijk naar provincies. De delegatie werkt immers meer in de omgekeerde richting. Eerder is het omgekeerde het geval. Deze reden is wel een belangrijke factor bij de delegatie van provincies naar DLG. In de ILG-enquête worden hier vragen over gesteld. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.18.

3. *Collectieve besluitvorming*

Centrale overheden kunnen ook taken delegeren aan een agent wanneer zij problemen hebben met collectieve besluitvormingprocessen. Daarvan is sprake wanneer centrale overheden als groep moeilijk tot een stabiele overeenkomst over het te voeren beleid kunnen komen. In dat geval kunnen zij de '*agenda setting power*' delegeren aan internationale organisaties om evenwicht te induceren dat anders niet zou worden bereikt. Een pregnant voorbeeld is de rol van de Europese Commissie in de EU (Hawkins *et al.*, 2003: 13). Omdat de enquête onder medewerkers van de provincie wordt uitgevoerd is

het via deze weg moeilijk vast te stellen of deze reden belangrijk voor de delegatie van het rijk naar provincies. Deze reden kan een rol spelen bij de delegatie van provincies naar DLG. In de ILG-enquête worden hier vragen over gesteld. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.18.

4. *Er moet wat worden gedaan*

Centrale overheden kunnen ook taken delegeren aan een agent wanneer zij vinden dat er wat gedaan moet worden aan een belangrijk onderwerp, maar zij hebben zelf nauwelijks of geen preferenties over het te voeren beleid. De centrale overheden kunnen grote onzekerheden hebben over wat de juiste actie zou moeten zijn, of vrezen een negatieve uitkomst en willen zich distantiëren voor de verantwoordelijkheid voor dat resultaat. Omdat de enquête onder medewerkers van de provincie wordt uitgevoerd is het via deze weg moeilijk vast te stellen of deze reden belangrijk voor de delegatie van het rijk naar provincies. Zij kan echter wel een rol spelen bij de delegatie van provincies naar DLG. In de ILG-enquête worden hier vragen over gesteld. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.18.

5. *Vergroten van de geloofwaardigheid*

Centrale overheden delegeren taken aan een agent om geloofwaardigheid van hun beleid te vergroten. Om dat te bereiken moeten (Hawkins *et al.*, 2003: 14):

- a. De preferenties van de agent sterker dan de die van centrale overheden;
- b. Het terugtrekken van de beslissingsmacht van de agent moet gepaard gaan met kosten.

Delegatie is dan een oplossing voor opportunistisch gedrag en tijdsinconsistentie van de overheid. Deze reden is min of meer uitgekristalliseerd in de bestuursovereenkomsten. Voorts worden in de ILG-enquête vragen over deze reden gesteld. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.17 (vraag a) en tabel 6.18 (vraag j).

6. *Legitimiteit*

Door taken te delegeren aan een agent kunnen centrale overheden consensus of steun krijgen voor hun beleid (Hawkins *et al.*, 2003: 15). Deze consensus of steun is min of meer geformaliseerd in de bestuursovereenkomsten. Voorts zijn er in de ILG-enquête over delegatie en draagvlak vragen gesteld. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.17 (vraag b).

7. *Macht over anderen*

Het delegeren van beslissingsmacht over een bepaald beleidsterrein biedt de mogelijkheid voor het vormen van winnende coalities. Door delegatie aan een agent gekoppeld aan het afsluiten van een contract met deze agent kunnen door multilaterale coalities de niet alleen beleidsvrijheid van aangesloten centrale overheden maar die buiten de coalities worden ingeperkt. Andere overheden kunnen dan ook worden gedwongen het beleid te volgen. Omdat de enquête onder medewerkers van de provincie wordt uitgevoerd is het via deze weg moeilijk vast te stellen of deze reden belangrijk voor de delegatie van het rijk naar provincies. Deze factor kan wel een rol spelen bij de delegatie van provincies van DLG. In de ILG-enquête is hier een vraag over gesteld. Het resultaat is weergegeven in tabel 6.18 (vraag 9).

Delegatie van taken aan gespecialiseerde uitvoerders resulteert in allerlei problemen bij het aansturen van de opdrachtnemer door de opdrachtgever, omdat de opdrachtgever informatie ontbeert over hoe de opdrachtnemer zich van zijn taken kwijt (Teulings *et al.*, 2005:81). Deze problemen zijn al besproken bij de principaal/agent benadering en de contracttheorie. Voorts is ook aangegeven waar de daarmee samenhangende vragen in de ILG-enquête aan de orde komen.

3.5 Allocatie of taakverdeling

De vraag wat dient gedaan te worden door de centrale overheid en wat door de lagere overheden wordt binnen de leer van de openbare financiën wel aangeduid als het allocatievraagstuk van de overheid. De zoektocht naar de juiste schaal laat zich inspireren door het *decentralisatiethorema*. Dit theorema leunt op de gedachte dat besluitvorming over publieke voorzieningen op de kleinst mogelijk schaal moet plaatsvinden (zo dicht mogelijk bij de burgers), voor zover schaalvoordelen en ruimtelijk externe effecten (*spill-overs*) zich daar niet tegen verzetten (Wolfson, 2001: 82). Een juiste allocatie brengt ook de laagste transactiekosten met zich mee. Transactiekosten zijn een vorm van verspilling. Voorts komen sommige transacties niet tot stand wanneer de het transactievoordeel kleiner is dan de transactiekosten (Teulings *et al.*, 2005: 83).

Het gaat hier dus om de allocatie ofwel de verdeling van de overheidstaken. De criteria die een rol spelen bij de allocatie van deze taken:

1. *De ruimtelijke reikwijdte van een voorziening*

Het genot van collectieve voorzieningen dikwijls in de ruimte beperkt. Het bereik is afhankelijk van de aard van de voorziening. Voorzieningen zoals nationale defensie en rechtspraak staan ten dienste van alle ingezetenen van het gehele land. Een sporthal, cultureel centrum, en een recreatieplas hebben daarentegen een beperkt bereik.

Theoretische zou de allocatie zo moeten zijn dat de mensen die het genot van een bepaalde voorziening hebben en tevens daarover kunnen beslissen, ook de kosten ervoor dienen te dragen. Een dergelijke toepassing verdient vanuit het oogpunt van optimale allocatie (en democratie) de voorkeur. Er is sprake van een optimale allocatie als het voorzieningenaanbod zo goed mogelijk aansluit bij op de lokale voorkeuren (Koopmans *et al.*, 1999: 247). Om ruimtelijke externe effecten of *spill-overs* en *free-riders* gedrag te voorkomen dient de band tussen betalen, beslissen en genieten zoveel mogelijk intact te blijven.

Deze reden is van belang voor het ILG. Hoe zorgen de provincies voor het zoveel mogelijk intact houden van de band tussen betalen, beslissen en genieten voor de thema's die vallen onder ILG? In hoofdstuk 4 wordt hierop teruggekomen door te kijken naar de provinciale bijdragen en de bijdragen door derden. Dit geeft een indicatie in hoeverre de provincies de band tussen betalen, beslissen en genieten zoveel mogelijk in stand willen houden.

Bij de ruimtelijke reikwijdte speelt het schaalniveau een belangrijke rol. Is de lokale verscheidenheid in het geding en op welk niveau is deze het beste gewaarborgd? Voorts zijn er in de enquête een aantal vragen over gesteld. De resultaten er van worden weergegeven in tabel 6.2 (vraag f), tabel 6.3 (vragen c en e) en tabel 6.6 (vragen c en f).

Box 3.2 Voorbeeld *cost-sharing* rationaliteit

Tiebout (1956: 416-424) en Wiseman (1957: 56-74) waren de eerste onderzoekers die de aandacht vestigde op de *cost-sharing* rationaliteit van lokale overheden en clubs. De analyse van Tiebout richtte zich op de situatie waarbij *mixed* goederen, zoals politie- en brandweerbescherming en lokale parken door een lokale overheid worden aangeboden. Kunnen huishoudingen, die geen ingezetenen zijn, van de baten van de lokale collectieve goederen worden uitgesloten dan ontstaat onder bepaalde voorwaarden een optimale allocatie. Deze voorwaarden hebben betrekking op mobiliteit (*voting with the feet*), geografisch geïsoleerde gemeenschappen en het aantal ingezetenen en een lump-sum belastingpakket. Wiseman (1957) analyseerde het club-principe voor het verdelen van de kosten onder gebruikers van een openbare nutsvoorziening. Voor bepaalde publieke voorzieningen zoals elektriciteit dalen de kosten per eenheid als er meer eenheden worden geleverd en verkocht aan consumenten.

2. *Dichter bij de mensen staan*

Een belangrijk argument voor decentralisatie ligt in de allocatiefunctie van het overheidsbeleid. Gemeenten en provincies staan 'dichter bij de mensen' dan het rijk, en kunnen derhalve beter inspringen op wensen en mogelijkheden (Schram *et al.*, 2000: 65). Dit leidt - zo is de veronderstelling - tot een betere allocatie. Deze reden is van belang voor ILG. Voor het gebiedsgerichte beleid staat de provincie dicht bij de mensen. In de enquête zijn hier een aantal vragen over gesteld. De resultaten er van worden weergegeven in tabel 6.6 (vragen b, c, d en e).

3. *Paternalisme*

Als argument voor centralisatie wordt ook wel het paternalisme naar voren gebracht. Het kan voorkomen dat de centrale overheid meent dat deelgebieden de verkeerde beslissingen nemen. Men ontnemt hen dan macht 'voor hun eigen best wil' (Schram *et al.*, 2000: 65). Deze reden lijkt niet van direct van belang voor het ILG. Zij kan wel een rol hebben gespeeld bij het tot stand komen van en de inhoud de bestuurovereenkomsten. Voor een nadere analyse van bestuurovereenkomsten wordt verwezen naar hoofdstuk 4 en 6.

Als voorbeeld van gebiedsgericht beleid kan hier genoemd worden het veilig stellen van bepaalde soorten van biodiversiteit en de rietteelt in de Wieden. Het schaalniveau lijkt hier van belang. De vraag is kunnen de provincies deze taken adequater aanpakken? In de enquête zijn hier een aantal vragen over gesteld. De resultaten er van worden in tabel 6.7 weergegeven.

3.6 Subsidiariteit

Zoals gezegd dient om ruimtelijke externe effecten – waaronder *spill-overs* en *free-riders* gedrag – te vermijden op lokaal niveau de band tussen betalen, beslissen en genieten zoveel mogelijk intact te blijven. Daarom kunnen publieke belangen het best worden behartigd op het laagste niveau waarop de relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. Dit principe wordt het subsidiariteitsbeginsel genoemd. Het subsidiariteitsbeginsel toegepast op de taakverdeling tussen de centrale en lagere overheden houdt in dat de eigen verantwoordelijkheid voor een bepaald gebied of bepaald takenpakket voor de lagere overheid voorop staat. Indien taken op het lagere niveau niet adequaat kunnen worden aangepakt moet de centrale overheid in actie komen (Koopmans *et al.*, 1999: 244). Kortweg gezegd: *decentraal wat kan en centraal wat moet*.

Het subsidiariteitsbeginsel minimaliseert de transactiekosten van overheidsinterventie (Teulings *et al.*, 2005: 104). Als een de provincie een natuur- en/of recreatieproject aanlegt waarvan alle inwoners profiteren, dan kan de besluitvorming het beste in de Provinciale Staten plaats vinden. Alle externe effecten zijn dan geïnternaliseerd. Echter deze decentralisatie van beslissingsmacht werkt alleen als zowel de kosten als de baten worden gedecentraliseerd. Subsidiariteit moet dus niet alleen worden toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen maar ook op de financieringskant. Een lokaal belastingbeleid, dat kiezers op lokaal niveau de mogelijkheid geeft een afweging te maken tussen kosten en baten van collectieve voorzieningen, is het sluitstuk van het subsidiariteitsbeginsel (Teulings *et al.*, 2005: 104). Indien de subsidiariteit alleen wordt toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen niet ook op de financieringskant valt het argument van het minimaliseren de transactiekosten weg (cf. Teulings *et al.*, 2005: 80-83).

Het subsidiariteitsbeginsel is een in feite een bijzondere vorm van decentralisatie. Een belangrijke onderzoeksvraag is wordt aan dit beginsel voldaan. Anders gezegd, is het spreken

over het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel op zijn plaats? Het vaststellen van de mate waarin van dit beginsel gebruik wordt gemaakt vormt een onderdeel van de analyse van de bestuursovereenkomsten in hoofdstuk 4, par.4.3 en de resultaten van de ILG-enquête hoofdstuk 6. De resultaten van de vragen in de de ILG-enquête over het subsidiariteitsbeginsel worden weergegeven in tabel 6.16.

3.7 Samenvatting en conclusie

De principaal/agent theorie geeft aan dat het voor het rijk belangrijk is om goed geïnformeerd te zijn over:

1. de omstandigheden waarin de provincie haar werk moet doen;
2. de mate waarin doelen van rijk en provincies overeen stemmen;
3. de ruimte die provincies hebben voor het voeren van eigen beleid.

Dat betekent dat ook in een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, zoals tussen rijk en provincies, we te maken hebben met verborgen informatie en verborgen acties. Dit leidt tot een onzekerheid over het halen van de doelstellingen en het nakomen van de gemaakte afspraken.

Omdat de output niet (goed) kan worden gemeten, zoals bij natuur en landschap, weet de rijksoverheid niet (1) in welke mate de provincies productief zijn; (2) het precieze verband tussen input en output (in termen van hoeveelheden en kwaliteit). Het rijk zal zich vaak moeten behelpen met indicatoren die vaak meer op de input gericht zijn dan op output. De output (de resultaten bijvoorbeeld in termen van natuur- en landschapkwaliteit) is immers vaak niet of nauwelijks meetbaar.

De bestuursovereenkomst is een incompleet contract tussen de rijksoverheid en de provincies. Binnen een dergelijke contractuele relatie is sprake van een gespecificeerde beslissingsmacht en een niet-gespecificeerde beslissingsmacht. De gespecificeerde beslissingsmacht wordt gedefinieerd door de wet- en regelgeving in Nederland, inclusief WILG en de bestuursovereenkomst zelf. De niet-gespecificeerde beslissingsmacht - ook wel residuele beslissingsmacht genoemd - heeft consequenties voor de verdeling van de voor- en nadelen van de overeenkomsten tussen rijk en provincies die nog niet geregeld zijn of nu nog niet voorzien zijn.

Uit de theorie en empirie zijn de eigenschappen van bestuursovereenkomsten afgeleid. De bestuursovereenkomsten hebben de volgende eigenschappen⁵:

- a. Ze zijn niet vrijwillig;
- b. Het coördinatiemechanisme is overwegend het handboek. Dit betekent dat de coördinatie in hoofdzaak wordt geregeld door regels, voorschriften en waarborgen;
- c. De afspraken zijn expliciet;
- d. De bestuurovereenkomsten zijn niet flexibel. Het ILG werkt met gedetailleerde plannen en regels.

Zoals in hoofdstuk 2 al is vastgesteld maakt het geheel van de bestuursovereenkomsten en ILG een gedetailleerde en complexe indruk. De conclusie dat het coördinatiemechanisme een handboek is en dat veel afspraken expliciet zijn, bevestigen deze indruk. Voorts werd in hoofdstuk 2 geconstateerd dat er nog veel zaken voor een nadere invulling open zijn. Dit geeft ruimte voor residuele beslissingsmacht bij rijk en provincies.

⁵ Motivatie van contractpartijen, komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

De bestuursovereenkomsten zijn incomplete contracten. Dit houdt in dat men te maken krijgt met (1) verborgen informatie; (2) verborgen acties; en (3) een gebrek aan geloofwaardig commitment en vertrouwen. Het probleem van verborgen informatie kan worden beperkt door het inbouwen van informatiegenererende mechanismen (zoals signalering en screening) en zelfselectiecondities in het contract. De remedies voor verborgen acties in de ILG- contracten bestaan o.a. uit monitoring en incentive contracten. Het vaststellen van de mate waarin van deze mechanismen gebruik wordt gemaakt vormt een onderdeel van de analyse van de bestuursovereenkomsten en van de ILG- enquête.

Wat betreft geloofwaardig commitment en vertrouwen wordt in de ILG-enquête expliciet gevraagd of gebruik gemaakt van het mechanisme bestaande uit het drieluik: (1) monitoring; (2) passende sancties; (3) conflict-oplossende mechanismen? Wat betreft monitoring wordt ook gevraagd of gebruik wordt gemaakt van *fire-alarm* of van vrijwilligers. Een tweede mechanisme voor geloofwaardig commitment is reputatie-opbouw. In de ILG-enquête worden vragen gesteld over het belang van een goede reputatie en wat daar de waarde van is voor de provincie.

Een derde mechanisme voor geloofwaardig commitment is het uitsluiten van alternatieven. Het uitsluiten van alternatieven moet er op gericht zijn om ILG attractiever te maken voor de provincies. In de ILG-enquête worden vragen gesteld over hoe ILG attractiever kan worden gemaakt voor de provincies. Een vierde mechanisme voor geloofwaardig commitment is het inbouwen van eigen belang. Deze eigen belangen kunnen uiteen lopen van financiële baten tot en met het verkrijgen van een goede reputatie bij de inwoners (stemmen met de voeten) en bij de rijksoverheid. In de ILG- enquête worden vragen gesteld over het eigen belang en kan het worden ingebouwd.

Het ILG berust op een incompleet contract tussen het rijk en de provincies. Het biedt het rijk de vrijheid en mogelijkheid, maar ook het recht activiteiten te sturen in onvoorziene omstandigheden. Dit recht creëert een speciale vorm van opportunistisch gedrag van de overheid, genoemd tijdsinconsistentie. Het veranderen van de spelregels in de institutionele omgeving is ook een vorm van *tijdsinconsistentie*. Een belangrijk aspect in dit concept is geloofwaardigheid van een uitspraak, voorgenomen beleid e.d.. In de ILG-enquête worden vragen gesteld over: (1) De verwachting in welke mate gaat het rijk gebruik maken van haar discretionaire bevoegdheden? (2) Hoe belangrijk wordt tijdsinconsistentie en geloofwaardigheid geacht? (3) Denken de provincies minder tijdsinconsistent en geloofwaardiger dan het rijk te zijn?

Van delegatie sprake wanneer een principaal beslissingsmacht geeft aan een agent om namens hem te handelen. De relaties tussen de principaal en de agent zijn vastgelegd in een contract. De principaal behoudt de beslissingsmacht die niet op basis van het contract gedelegeerd is aan de agent, inclusief de rechten om beslissingen te nemen in situaties die relevant zijn voor de principaal maar niet gedefinieerd zijn in het contract. Bestuurovereenkomsten zijn incomplete contracten. Dit betekent dat de provincie kan niet uitgesloten worden van het hebben van enige residuele beschikkingsmacht en van het in staat zijn om een enig residu inkomen naar zich toe te trekken. In de ILG- enquête worden vragen gesteld over welke redenen van belang voor het ILG voor zowel de delegatie van het rijk naar de provincies als de delegatie van de provincie naar DLG.

Volgens het *decentralisatiethorema* moet de besluitvorming over publieke voorzieningen op de kleinst mogelijk schaal plaats vinden (zo dicht mogelijk bij de burgers), voor zover schaalvoordelen en ruimtelijk externe effecten (*spill-overs*) zich daar niet tegen verzetten. Een juiste allocatie brengt ook de laagste transactiekosten met zich mee.

De criteria die een rol spelen bij de allocatie van taken zijn allereerst de ruimtelijke reikwijdte van een voorziening. Idealiter moet de allocatie zo zijn dat de mensen die het genot van een bepaalde voorziening hebben en daarover tevens kunnen beslissen, ook de kosten er voor dienen te dragen. Deze toepassing verdient vanuit het oogpunt van optimale allocatie (en democratie) de voorkeur en van belang voor het ILG. In hoofdstuk 4 wordt nagegaan hoe en in welke mate provincies zorg dragen voor het zoveel mogelijk intact houden van de band tussen betalen, beslissen en genieten voor de thema's die vallen onder ILG. Bij de ruimtelijke reikwijdte speelt het schaalniveau een belangrijke rol. Is de lokale verscheidenheid in het geding en op welk niveau is deze het beste gewaarborgd? In de ILG-enquête zijn daar een aantal vragen over gesteld. De resultaten ervan worden in hoofdstuk 6 besproken.

Een tweede argument voor decentralisatie is dat gemeenten en provincies 'dichter bij de mensen' staan dan het rijk, en derhalve beter kunnen insprijgen op de lokale wensen en mogelijkheden. Dit leidt - zo is de veronderstelling - tot een betere allocatie. Deze reden is van belang voor ILG. Voor het gebiedsgerichte beleid staat de provincie dicht bij de mensen. In de ILG-enquête zijn hier een aantal vragen over gesteld. De resultaten ervan worden in hoofdstuk 6 besproken.

Als argument voor centralisatie wordt ook wel het paternalisme naar voren gebracht. De centrale overheid kan menen dat deelgebieden de verkeerde beslissingen nemen. Men ontnemt hen dan macht 'voor hun eigen best wil'. Dit argument kan een rol hebben gespeeld bij het tot stand komen en de inhoud van de bestuurovereenkomsten.

Het subsidiariteitsbeginsel toegepast op de taakverdeling tussen de centrale en lagere overheden houdt dit in dat de eigen verantwoordelijkheid voor een bepaald gebied of bepaald takenpakket voor de lagere overheid voorop staat. Indien taken op het lagere niveau niet adequaat kunnen worden aangepakt moet de centrale overheid in actie komen. Kortweg gezegd: *decentraal wat kan en centraal wat moet*.

Het subsidiariteitsbeginsel minimaliseert de transactiekosten van overheidsinterventie. Subsidiariteit moet echter niet alleen worden toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen maar ook op de financieringskant. Een lokaal belastingbeleid, dat kiezers op lokaal niveau de mogelijkheid geeft een afweging te maken tussen kosten en baten van collectieve voorzieningen, is het sluitstuk van het subsidiariteitsbeginsel. Indien de subsidiariteit alleen wordt toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen niet ook op de financieringskant valt het argument van het minimaliseren de transactiekosten weg. Een belangrijke onderzoeksvraag is wordt aan dit beginsel voldaan. Het vaststellen van de mate waarin van dit beginsel gebruik wordt gemaakt vormt een onderdeel van de analyse van de bestuurovereenkomsten (hoofdstuk 4) en de resultaten van de ILG-enquête (hoofdstuk 6).

4 Bestuursovereenkomsten, financiële stromen en capaciteitsinzet

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op aard van de bestuursovereenkomsten, de financiële middelen voor het investeringsbudget van het landelijke gebied en de ingezette capaciteit van DLG voor het gebiedsgerichte beleid. De financiële middelen zijn afkomstig van het rijk, de provincies en van derden. De ingezette capaciteit van DLG is voor het Programma Beheer en voor overige werkzaamheden van DLG. De bedoeling van deze analyse is om inzicht te krijgen in de geplande in te zetten financiële middelen per thema en de bijdragen van rijk, provincies en van derden per thema. Voorts zal worden nagegaan wat het leidend beginsel is: delegatie-, subsidiariteits- of het decentralisatiebeginsel.

In par. 4.2 wordt nagegaan in welke mate de bestuursovereenkomsten als contracten kunnen worden gezien. De contracttheorie behandeld in par. 3.3 biedt hier het toetsingkader. In par. 4.3 wordt ingegaan op de financiële middelen voor het investeringsbudget van het landelijke gebied. Per thema wordt een overzicht gegeven van de rijksbijdrage, de bijdragen van de provincie en de bijdragen van derden voor het realiseren van het gebiedsgerichte beleid. Een belangrijke vraag hierbij is wat is de betekenis van de bijdragen van de provincies en de bijdragen van derden in het totaal van de uitgaven voor het gebiedsgerichte beleid. Is het een indicatie voor de *bottum-up* benadering, zegt het iets over de betekenis die wordt gehecht aan het in stand houden van de lokale verscheidenheid, richten de provincies zich meer op lokale projecten, weet de provincie beter dan het rijk wat leeft lokaal niveau en spelen ze daar meer op in? Zegt het iets over het type beleid: decentralisatie, het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel of is het meer delegatie?

De ingezette capaciteit van DLG voor het gebiedsgerichte beleid wordt besproken in par. 4.4. Aandacht zal worden besteed aan de totale ingezette capaciteit van DLG door het rijk voor de periode 2007-2013, welk deel gaat naar het Programma Beheer (PB), hoe is verdeling over de provincies en hoe is ontwikkeling in de loop van de tijd? Par. 4.5 geeft de conclusies.

4.2 De bestuursovereenkomsten en contracten

Tussen het rijk en alle provincies zijn op 18 december 2006 bestuursovereenkomsten afgesloten. De bestuursovereenkomsten tussen het rijk en de provincies voor ILG zijn een met elkaar verbonden set van wederzijdse afspraken. Daarin worden de acties gespecificeerd die elke partij moet nemen (o.a. het leveren van een goed of dienst door de ene partij en er voor betalen door de andere partij), en wijst zij beslissingsbevoegdheid toe. De bestuursovereenkomsten zijn zoals aangegeven schriftelijk.

Uit de contracttheorie beschreven in par. 3.3 kan worden afgeleid dat de bestuursovereenkomsten het karakter van een incompleet contract hebben. Er is immers sprake is van een lange periode tussen koop en levering (*quid* en *quo*) en een lange termijn relatie. Het contract wordt dan een essentieel element van de transactierelatie. De argumenten 'voor wat hoort wat' en de relatieve lange duur van de relatie gelden zeker voor het ILG. Incomplete contracten, zoals de bestuursovereenkomsten, kunnen te maken krijgen met verborgen informatie, verborgen acties en gebrek aan commitment.

Voorts is binnen de bestuursovereenkomsten (als contractuele relatie) sprake van een gespecificeerde beslissingsmacht (door de wet of het contract zelf) en een niet-gespecificeerde beslissingsmacht. De niet-gespecificeerde beslissingsmacht wordt ook wel residuele beslissingsmacht genoemd (cf. Hendrikse, 2003: 243). In bestuursovereenkomsten zijn veel zaken niet geregeld. Dit heeft als consequentie de vraag wie heeft de residuele beslissingsmacht en wie is in staat om het residu-inkomen naar zich toe te trekken? Aan beide aspecten wordt in de ILG-enquête aandacht besteed.

In par. 3.3 hebben we aangegeven dat contracten over het algemeen de volgende eigenschappen hebben: (1) vrijwillige ruil; (2) ze hebben een coördinatie- en een (3) motivatiemechanisme; (4) ze zijn expliciet of impliciet; en (5) ze zijn globaal versus gedetailleerd. In het navolgende wordt onderzocht is in welke mate de bestuursovereenkomsten deze eigenschappen hebben.

Allereerst is het afsluiten van een contract een proces van vrijwillige ruil. Omdat ze vrijwillig zijn, zullen ze alleen maar geaccepteerd worden als het verwachte resultaat van de overeenkomst voor beide partijen afzonderlijk en wederzijds voordeel oplevert. Bestuursovereenkomsten voldoen niet aan de eigenschap "vrijwillige ruil". Daarmee wijken zij af van de gangbare contracten.

Een tweede eigenschap van contracten is ze dat een coördinatiemechanisme hebben. Op basis van de Bestuursovereenkomsten 2007-2013 tussen rijk en provincies moet worden vastgesteld dat ze in hoofdzaak van het 'handboek' als coördinatiemechanisme gebruik maken. In par. 3.3 is hier reeds uitvoerig op ingegaan.

In de derde plaats bevatten contracten een *motivatie*-element voor de betrokken partijen. Motivatievragen ontstaan omdat individuen betrokken bij het ILG hun eigen private belangen hebben, die zelden perfect corresponderen met belangen van andere individuen, de groep tot wie de individuen behoren, of de samenleving als geheel. Dit soort problemen ontstaan doordat de bestuursovereenkomsten niet als een compleet en volledig afdwingbaar contract beschreven worden. (Dit kan ook overigens niet).

Bij motivatie kan onderscheid worden gemaakt tussen externe en interne motivatie. Externe motivatie is veelal gebaseerd op financiële prikkels of op direct toezicht zoals bij een hiërarchische organisatie. Bij beroepen met een grote specifieke professionaliteit, die bijgevolg sterk afhankelijk zijn van intercollegiale toetsing voor controle op de kwaliteit van hun werk, kent men vaak een grote beroepstrots. De drang om het werk goed te doen komt niet zozeer voort uit financiële prikkels maar uit intern motivatie. Respect bij collega's, liefde voor het vak, betrokkenheid bij de patiënt etc. zijn dan belangrijke drijvende motieven. Beroepen waar wij dit aan treffen zijn artsen, leraren, wetenschappers, e.d.. Om meer zicht te krijgen op de rol van externe en interne motivatie-elementen worden in de ILG-enquête daar vragen over gesteld.

In de vierde plaats kan de set van overeenkomsten in een contract of afspraken waaruit een contract bestaat expliciet of impliciet zijn. Er is sprake van een expliciet contract als er een geschreven document is van de overeenkomst. Bij een impliciet contract is er geen formeel afschrift van de bewoordingen en de condities die de partijen zijn overeengekomen. Uit de bestuursovereenkomsten blijkt dat de set van overeenkomsten in het ILG-contract tussen het rijk en de provincies expliciet zijn.

De vijfde *eigenschap* van contracten is dat de relatie in een contract dikwijls belangrijker is dan in een marktrelatie. Contracten zijn meestal incompleet en dikwijls relationeel van aard.

Andersom geldt ook: ze zijn dikwijls relationeel van aard en daardoor incompleet. Met relationeel wordt hier bedoeld dat niet gepoogd wordt om de onmogelijke taak van het opstellen van een compleet contract uit te voeren. In plaats daarvan wordt een overeenkomst opgesteld die de relatie vorm geeft. De partijen zoeken geen overeenstemming op gedetailleerde actieplannen, maar op:

- doelen en doelstellingen;
- algemene voorwaarden die breed toepasbaar zijn;
- criteria die gebruikt worden bij het besluiten van wat er gedaan moet worden wanneer er onvoorziene gebeurtenissen optreden;
- wie heeft welke macht om te handelen en wat zijn de grenzen van handelingsruimte;
- conflictoplossende mechanismen die gebruikt kunnen worden bij conflicten of en meningsverschillen worden opgelost).

Dergelijke contracten kunnen in de praktijk goed werken indien de potentiële conflicten niet te groot zijn en de partijen niet te maken krijgen met opportunistisch gedrag door de andere partij (Milgrom en Roberts, 1992: 131). Het *reputatie-mechanisme* en het opbouwen van een geloofwaardig commitment zijn bij relationele contracten van groot belang om tot naleving proberen te komen.

Bij het ILG wordt deze aanpak niet gevolgd. Integendeel, men werkt met gedetailleerde plannen en regels. Flexibiliteit is nauwelijks aanwezig. Dit betekent dat de inhoud van het contract belangrijker wordt geacht dan de relatie tussen het rijk en de provincie.

4.3 Rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden

De rijksbijdragen zijn overwegend nationale middelen. Een uitzondering is een deel van de SAN-middelen. De SAN (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) valt in zijn geheel onder de rijksbijdragen. Echter een deel van de SAN-middelen wordt door de EU gefinancierd⁶ (105 miljoen euro). De provinciale bijdragen zijn afkomstig uit eigen middelen van de provincies. Tot de bijdragen van derden behoren de middelen uit de co-financiering door de EU. Deze EU-middelen voor plattelandsbeleid zijn gekoppeld aan nationale cofinanciering uit de eigen middelen van de provincies via de Provinciale Meerjarenprogramma's.

De tabellen 4.1 t/m 4.7 geven per thema een overzicht van de rijksbijdrage, de bijdragen van de provincie en de bijdragen van derden voor het realiseren van het gebiedsgerichte beleid. Als bron zijn de bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincie van 18 december 2006 gebruikt. In tabel 4.1 worden voor het thema natuur de rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden weergegeven.

Uit tabel 4.1 blijkt dat de het totale beschikbare bedrag 2.578 mln euro is. De rijksbijdragen in totaal is - d.w.z. voor alle provincies samen - 89 %. De financiële bijdragen van de provincies zijn gemiddeld ongeveer 7,5% en de bijdragen van derden slechts 3,5%. Tussen de provincies zijn verschillen waar te nemen. De provincie Noord-Holland heeft met bijna 16% (= bijna 31 mln euro) de hoogste financiële bijdrage, en de provincie Zeeland met 2,5% (ruim 5 mln euro) de relatief laagste financiële bijdrage. Bij de bijdragen door derden valt de provincie Drenthe op. De bijdragen door derden van ruim 11,5% (= ruim 21 mln euro) is beduidend hoger dan bij andere provincies. Voor Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland zijn deze bijdragen nul.

⁶ Brief van de Minister van LNV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, van 27 februari 2007 met als onderwerp "Feitelijke vragen bestuursovereenkomst ILG".

Tabel 4.1: Natuur: rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden

	Rijksbijdragen		Prov. bijdragen		Bijdragen derden		Totaal	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Friesland	239.4	92.5	10.8	4.2	8.7	3.3	258.9	100.0
Groningen	113.2	89.6	8.6	6.8	4.5	3.6	126.3	100.0
Drenthe	165.6	83.4	9.9	5.0	23.1	11.6	198.6	100.0
Overijssel	254.8	90.1	14.7	5.2	13.2	4.7	282.7	100.0
Gelderland	254.1	90.1	21.4	7.6	6.6	2.3	282.0	100.0
Flevoland	50.1	94.4	1.6	3.0	1.4	2.6	53.1	100.0
Utrecht	152.1	86.4	24.0	13.6	0.0	0.0	176.2	100.0
Noord-Holland	165.3	84.2	30.9	15.8	0.0	0.0	196.2	100.0
Zuid-Holland	211.3	93.9	13.7	6.1	0.0	0.0	225.0	100.0
Noord-Brabant	276.1	83.4	37.2	11.2	17.9	5.4	331.3	100.0
Limburg	204.7	86.9	18.1	7.7	12.7	5.4	235.5	100.0
Zeeland	204.7	96.4	5.3	2.5	2.4	1.1	212.5	100.0
Totaal/gemiddeld	2291.4	88.9	196.3	7.6	90.5	3.5	2578.2	100.0

Tabel 4.2 geeft voor het thema landbouw de rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden weer. Uit tabel 2 blijkt dat de het totale beschikbare bedrag ca. 277 mln euro is. In de eerste plaats is het opvallend dat de absolute bedragen zijn veel lager dan die voor het thema natuur. De totale rijksbijdrage is met bijna 42% ook een stuk lager. In de tweede plaats zijn de procentuele bijdragen van de provincies met gemiddeld 18% en van derden met ruim 40% aanzienlijk hoger dan voor het thema natuur. Tussen de provincies zijn ook verschillen waar te nemen. De provincie Utrecht heeft met bijna 29% (= ruim 2 mln euro) de hoogste financiële bijdrage, en de provincie Zeeland met bijna 11% (bijna 3,5 mln euro) de relatief laagste financiële bijdrage. Bij de bijdragen door derden valt als hoogste de provincie Friesland met ruim 55% en als laagste de provincie Zuid-Holland met ruim 22% op. De bijdragen door derden in de overige provincies liggen tussen de 38 en 50%.

Tabel 4.2: Landbouw; rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden

	Rijksbijdragen		Prov. bijdragen		Bijdragen derden		Totaal	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Friesland	6.5	21.3	7.2	23.6	16.8	55.2	30.4	100.0
Groningen	19.7	54.9	6.3	17.6	9.9	27.5	35.8	100.0
Drenthe	10.6	44.4	4.0	16.5	9.4	39.1	24.0	100.0
Overijssel	6.7	29.2	4.9	21.3	11.3	49.5	22.9	100.0
Gelderland	11.7	43.0	5.1	18.7	10.5	38.3	27.3	100.0
Flevoland	3.1	26.5	3.1	26.5	5.4	47.1	11.5	100.0
Utrecht	2.1	28.6	2.1	28.6	3.2	42.8	7.5	100.0
Noord-Holland	6.0	38.1	3.4	21.7	6.4	40.3	15.9	100.0
Zuid-Holland	19.2	65.7	3.5	12.0	6.5	22.3	29.3	100.0
Noord-Brabant	14.8	45.6	5.3	16.3	12.3	38.1	32.4	100.0
Limburg	2.6	27.4	2.2	23.0	4.7	49.6	9.5	100.0
Zeeland	12.4	40.1	3.4	10.8	15.2	49.1	31.0	100.0
Totaal/gemiddeld	115.4	41.6	50.4	18.2	111.6	40.2	277.3	100.0

Tussen de provincies zijn ook verschillen waar te nemen. De provincie Utrecht heeft met bijna 29% (= ruim 2 mln euro) de hoogste financiële bijdrage, en Zeeland met bijna 11% (bijna 3,5 mln euro) de relatief laagste financiële bijdrage. Bij de bijdragen door derden valt als hoogste de provincie Friesland met ruim 55% en als laagste Zuid-Holland met ruim 22% op. De bijdragen door derden in de overige provincies liggen tussen de 38 en 50%.

Tabel 4.3 geeft voor het thema Recreatie de rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden weer. Uit tabel 3.3 blijkt dat het totale beschikbare bedrag ruim 700 mln euro is. De rijksbijdrage is in totaal bijna 60%. De financiële bijdragen van de provincies is 15% en de bijdragen van derden ruim 25%. Tussen de provincies zijn grote verschillen waar te nemen. De provincie Friesland heeft met ruim 42% (= bijna 20 mln euro) relatief de hoogste financiële bijdrage, de bijdrage van de provincie Flevoland is minder dan 1%, en die van de provincie Noord-Brabant is nul. Ook bij de bijdragen door derden zijn bij de provincies zowel absoluut als relatief grote verschillen waar te nemen. De provincie Groningen, Drenthe, Flevoland, Limburg en Zeeland hebben een bijdrage door derden van rond de 80% of meer, terwijl voor Noord- en Zuid-Holland en Noord-Brabant deze bijdragen nul zijn.

Tabel 4.3: Recreatie; rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden

	Rijksbijdragen		Prov. bijdragen		Bijdr. derden		Totaal	
	Mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Friesland	4.51	10.6	18.02	42.4	19.94	47.0	42.5	100.0
Groningen	3.28	11.2	0.44	1.5	25.56	87.3	29.3	100.0
Drenthe	5.2	10.5	5.04	10.1	39.52	79.4	49.8	100.0
Overijssel	2.7	13.2	2.82	13.8	14.9	73.0	20.4	100.0
Gelderland	27.59	51.5	3.69	6.9	22.31	41.6	53.6	100.0
Flevoland	2.58	10.9	0.22	0.9	20.92	88.2	23.7	100.0
Utrecht	38.12	67.2	18.64	32.8	0	0.0	56.8	100.0
Noord-Holland	128.28	77.7	36.9	22.3	0	0.0	165.2	100.0
Zuid-Holland	196.3	83.2	18.67	7.9	21.08	8.9	236.1	100.0
Noord-Brabant	4.04	100.0	0	0.0	0	0.0	4.0	100.0
Limburg	1.59	14.1	0.58	5.1	9.1	80.7	11.3	100.0
Zeeland	1.14	12.2	0.26	2.8	7.92	85.0	9.3	100.0
Totaal/gemiddeld	415.3	59.2	105.3	15.0	181.3	25.8	701.9	100.0

Tabel 4.4 geeft voor het thema landschap de rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden weer. Uit tabel 4.4 blijkt dat het totale beschikbare bedrag ca. 155 mln euro is. De rijksbijdrage in totaal ruim 51% is. De financiële bijdragen van de provincies zijn bijna 33% en de bijdragen van derden ca. 14%. Tussen de provincies zijn grote verschillen waar te nemen. De provincies Utrecht, Noord- en Zuid-Holland, en Zeeland dragen zelf ruim 40% bij, terwijl de bijdrage van de provincie Flevoland nul is. Ook bij de bijdragen door derden zijn bij de provincies zowel absoluut als relatief grote verschillen waar te nemen. Opvallend zijn de bijdragen door derden in de provincie Noord-Brabant met ca. 54% (= bijna 10 mln euro). Daar tegenover staat dat in de provincies Flevoland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland deze bijdragen nul zijn.

Tabel 4.4: Landschap; rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden

	Rijksbijdragen		Prov. bijdragen		Bijdr. derden		Totaal	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Friesland	5.52	62.5	2.31	26.2	1	11.3	8.8	100.0
Groningen	3.53	67.9	1.17	22.5	0.5	9.6	5.2	100.0
Drenthe	4.48	78.9	0.4	7.0	0.8	14.1	5.7	100.0
Overijssel	5.81	50.0	4.31	37.1	1.5	12.9	11.6	100.0
Gelderland	14.62	54.7	6	22.5	6.1	22.8	26.7	100.0
Flevoland	1.18	100.0	0	0.0	0	0.0	1.2	100.0
Utrecht	9.32	55.7	7.4	44.3	0	0.0	16.7	100.0
Noord-Holland	11.48	55.5	9.2	44.5	0	0.0	20.7	100.0
Zuid-Holland	9.57	55.7	7.6	44.3	0	0.0	17.2	100.0
Noord-Brabant	4.81	26.7	3.5	19.4	9.7	53.9	18.0	100.0
Limburg	7.74	59.4	4.4	33.7	0.9	6.9	13.0	100.0
Zeeland	5.25	47.4	4.76	43.0	1.07	9.7	11.1	100.0
Totaal/gemiddeld	83.3	53.4	51.1	32.7	21.6	13.8	155.9	100.0

Tabel 4.5 geeft voor het thema bodem de rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden weer. Uit tabel 5 blijkt dat het totale beschikbare bedrag ca. 72 mln euro is. De rijksbijdrage in totaal ruim 72% is. De financiële bijdragen van de provincies is bijna 8% en de bijdragen van derden ca. 20%. Ook hier zijn tussen de provincies zijn grote verschillen waar te nemen. De provincie Flevoland draagt zelf 50% bij, terwijl de provinciale bijdrage voor de provincie Gelderland slechts 2% is. Ook bij de bijdragen door derden zijn bij de provincies zowel absoluut als relatief grote verschillen waar te nemen. Opvallend zijn de bijdragen door derden in de provincie Gelderland met ca. 51% (= ruim 10 mln euro) en in de provincie Zeeland (50% = 3 mln euro). Daar tegenover staat dat in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe, Flevoland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland deze bijdragen nul zijn.

Tabel 4.5: Bodem; rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden

	Rijksbijdragen		Prov. bijdragen		Bijdr. derden		Totaal	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Friesland	9.93	95.7	0.45	4.3	0	0.0	10.4	100.0
Groningen	4.51	86.6	0.7	13.4	0	0.0	5.2	100.0
Drenthe	5.56	85.4	0.95	14.6	0	0.0	6.5	100.0
Overijssel	2.56	36.5	2.2	31.4	2.25	32.1	7.0	100.0
Gelderland	9.88	46.9	0.45	2.1	10.73	50.9	21.1	100.0
Flevoland	0.3	50.0	0.3	50.0	0	0.0	0.6	100.0
Utrecht	3.65	89.0	0.45	11.0	0	0.0	4.1	100.0
Noord-Holland	7.69	94.5	0.45	5.5	0	0.0	8.1	100.0
Zuid-Holland	12.46	96.5	0.45	3.5	0	0.0	12.9	100.0
Noord-Brabant	10.16	73.4	0.45	3.2	3.24	23.4	13.9	100.0
Limburg	2.93	69.6	0.45	10.7	0.83	19.7	4.2	100.0
Zeeland	2.6	43.1	0.42	7.0	3.01	49.9	6.0	100.0
Totaal/gemiddeld	72.2	72.2	7.7	7.7	20.1	20.1	100.0	100.0

Tabel 4.6 geeft voor het thema water de rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden weer. Uit tabel 3.6 blijkt dat het totale beschikbare bedrag ca. 35 mln euro is. De rijksbijdrage in totaal is 78%. De financiële bijdragen van de provincies zijn te verwaarlozen en de bijdragen van derden zijn ca. 20%. Alleen de provincie Friesland levert een financiële bijdrage van ca. 5%. Bij de bijdragen door derden zijn bij de provincies zowel absoluut als relatief grote verschillen waar te nemen. Deze zijn in de provincies Friesland, Drenthe en Gelderland rond de 50%. De bijdragen door derden in de provincies Noord-Brabant en Limburg zijn resp. 10 en ca. 20%, terwijl deze bijdragen in de overige provincies nul zijn.

Tabel 4.6: Water; rijksbijdragen, provinciale bijdragen en bijdragen door derden

	Rijksbijdragen		Prov. bijdragen		Bijdr. derden		Totaal	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Friesland	3.62	47.6	0.36	4.7	3.62	47.6	7.6	100.0
Groningen	1.51	100.0	0	0.0	0	0.0	1.5	100.0
Drenthe	1.29	50.0	0	0.0	1.29	50.0	2.6	100.0
Overijssel	2.37	100.0	0	0.0	0	0.0	2.4	100.0
Gelderland	3.62	50.0	0	0.0	3.62	50.0	7.2	100.0
Flevoland	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
Utrecht	2.44	100.0	0	0.0	0	0.0	2.4	100.0
Noord-Holland	5.6	100.0	0	0.0	0	0.0	5.6	100.0
Zuid-Holland	6.89	100.0	0	0.0	0	0.0	6.9	100.0
Noord-Brabant	4.3	90.0	0	0.0	0.48	10.0	4.8	100.0
Limburg	2.22	81.0	0	0.0	0.52	19.0	2.7	100.0
Zeeland	1.36	100.0	0	0.0	0	0.0	1.4	100.0
Totaal/gemiddeld	35.2	78.1	0.4	0.8	9.5	21.1	45.1	100.0

Tabel 4.7: Rijksbijdragen, provinciale bijdragen, bijdragen door derden en totaal voor de thema's natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodem en water

	Rijksbijdragen		Prov. bijdragen		Bijdragen derden		Totaal	
	mln €	%	mln €	%	mln €	%	mln €	%
Natuur	2291.4	88.9	196.3	7.6	90.5	3.5	2578.2	100.0
Landbouw	115.4	41.6	50.4	18.2	116.6	40.2	277.3	100.0
Recreatie	415.3	59.2	105.3	15.0	181.3	25.8	701.9	100.0
Landschap	83.3	53.4	51.1	32.7	21.6	13.8	155.9	100.0
Bodem	72.2	72.2	7.7	7.7	20.1	20.1	100.0	100.0
Water	35.2	78.1	0.4	0.8	9.5	21.1	45.1	100.0
Totaal/gemiddeld	3012.8	78.1	411.2	10.6	439.6	11.3	3858.4	100.0

Uit tabel 4.7 blijkt dat de geplande in te zetten financiële middelen sterk per thema verschillen. Veruit het grootste bedrag wordt besteed aan het thema natuur (ca. 2600 mln euro of wel 66% van het totale bedrag van 3858.4 mln euro). De bijdragen van provincies en de bijdragen van derden verschillen sterk per thema. De bijdragen van de provincie zijn relatief het hoogst voor het thema landschap en de bijdragen derden voor het thema landbouw.

Zoals besproken in par. 3.6 moet bij het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel niet alleen worden gekeken naar de aanbodkant van de collectieve voorzieningen maar ook op de financieringkant (Teulings *et al.*, 2005: 80- 83, 104). Indien we als criterium voor het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel een gelijkwaardige bijdrage van de provincie en derden aan de uitgaven van het rijk hanteren dan zien dat geen enkel thema hier aan voldoet. Alleen landbouw komt enigszins in de buurt.

Subsidiariteit moet dus niet alleen worden toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen maar ook op de financieringkant. Een lokaal belastingbeleid, dat kiezers op lokaal niveau de mogelijkheid geeft een afweging te maken tussen kosten en baten van collectieve voorzieningen, is het sluitstuk van het subsidiariteitsbeginsel (Teulings *et al.*, 2005: 104). Indien de subsidiariteit alleen wordt toegepast op de aanbodkant van de collectieve voorzieningen niet ook op de financieringkant valt het argument van het minimaliseren de transactiekosten weg (cf. Teulings *et al.*, 2005: 80-83).

Het ILG kan ook gezien worden als een decentralisatieproces van het rijk. Een efficiënte allocatie wordt bereikt (zie par. 3.5) als de mensen die het genot van een bepaalde voorziening hebben er tevens over kunnen beslissen, ook de kosten ervoor dragen. Deze toepassing verdient vanuit het oogpunt van optimale allocatie (en democratie) de voorkeur. Om ruimtelijke externe effecten of *spill-overs* en *free-riders* gedrag te voorkomen dient de band tussen betalen, beslissen en genieten zoveel mogelijk intact te blijven. Uit tabel 4.7 blijkt dat de bijdragen van provincies en de bijdragen van derden per thema sterk verschillen sterk. De bijdragen van de provincie zijn relatief het hoogst voor het thema landschap en de bijdragen derden voor het thema landbouw. Als we als criterium voor het efficiënt toepassen van het decentralisatie-beginsel een gelijkwaardige bijdrage van de provincie en derden aan de uitgaven van het rijk hanteren dan zien dat geen enkel thema hier aan voldoet. Alleen landbouw komt enigszins in de buurt.

Nemen we de omvang van de budgetten als maat voor de betekenis de thema's binnen ILG, dan kan uit tabel 4.7 de volgende rangorde worden afgeleid: natuur (76%), recreatie (14%), landbouw (14%), landschap (3%), bodem (2%) en water (1%). De waardering is afgeleid uit de feitelijke collectieve besluitvorming over ILG.

Zoals gezegd in par. 3.5, is een belangrijk argument voor decentralisatie de allocatiefunctie van het overheidsbeleid. Gemeenten en provincies staan 'dichter bij de mensen' dan het rijk, en kunnen daarom beter inspringen op wensen en mogelijkheden (Schram *et al.*, 2000: 65). Dit leidt - zo is de veronderstelling - tot een betere allocatie. Voor het gebiedsgerichte beleid staat de provincie dicht bij de mensen. Daarom is deze reden van belang voor ILG. Aan de voorwaarde van een efficiënte allocatie wordt echter niet voldaan.

Het lijkt aannemelijk bij een keuze tussen toepassen van het delegatie-, subsidiariteits- en het decentralisatiebeginsel, het ILG-proces zich het beste laat beschrijven als een mix van het toepassen van het delegatie- en het decentralisatiebeginsel. Van delegatie is immers sprake wanneer een principaal beslissingsmacht geeft aan een agent om namens hem te handelen. De relaties tussen de principaal en de agent zijn vastgelegd in een contract. De principaal behoudt de beslissingsmacht die niet op basis van het contract gedelegeerd is aan de agent, inclusief de alle rechten om beslissingen te nemen in situaties die relevant zijn voor de principaal maar niet gedefinieerd zijn in het contract. Voorts staat het beleid door de rol van provincies staan 'dichter bij de mensen' waardoor beter kan worden ingesprongen op wensen van de mensen.

Tabel 4.8 geeft een overzicht van de bijdragen van derden per provincie per thema. In de twee onderste rijen wordt de hoogste en de laagste bijdrage weergegeven. Daarmee wordt een beeld verkregen van de spreiding over de provincies.

Tabel 4.8: Bijdragen door derden per provincie per thema

	Natuur	Landbouw	Recreatie	Landschap	Bodem	Water	Aantal keren
Friesland	1	1	1	1	0	1	5
Groningen	1	1	1	1	0	0	4
Drenthe	1	1	1	1	0	1	5
Overijssel	1	1	1	1	1	0	5
Gelderland	1	1	1	1	1	1	6
Flevoland	1	1	1	0	0	0	3
Utrecht	0	1	0	0	0	0	1
Noord-Holland	0	1	0	0	0	0	1
Zuid-Holland	0	1	1	0	0	0	2
Noord-Brabant	1	1	0	1	1	1	5
Limburg	1	1	1	1	1	1	6
Zeeland	1	1	1	1	1	0	5
Totaal/gemiddeld	9	12	9	8	5	5	
Laagste bijdrage voor een provincie	0%	22.3%	0%	0%	0%	0%	
Hoogste bijdrage voor een provincie	11.6%	55.2%	88.2%	53.9%	50.9%	50.0%	

De meeste provincies verwachten een bijdrage van derden bij 5 thema's. De provincies Flevoland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland verwachten bij een beperkt aantal thema's bijdragen van derden. Bij de thema's bodem en water verwacht maar een beperkt deel van de provincies een bijdrage. De bijdragen lopen uiteen van 0 tot bijna 90%

Tabel 4.9 geeft een overzicht over het belang van bijdragen van derden per provincie om de een beeld geven van de spreiding over de provincies. Om een beeld te geven van de spreiding per provincie zijn de laagste en hoogste provinciale bijdragen gegeven.

Tabel 4.9: Bijdragen door de provincies per thema

	Natuur	Landbouw	Recreatie	Landschap	Bodem	Water	Aantal keer
Friesland	1	1	1	1	1	1	6
Groningen	1	1	1	1	1	0	5
Drenthe	1	1	1	1	1	0	5
Overijssel	1	1	1	1	1	0	5
Gelderland	1	1	1	1	1	0	5
Flevoland	1	1	1	0	1	0	4
Utrecht	1	1	1	1	1	0	5
Noord-Holland	1	1	1	1	1	0	5
Zuid-Holland	1	1	1	1	1	0	5
Noord-Brabant	1	1	0	1	1	0	4
Limburg	1	1	1	1	1	0	5
Zeeland	1	1	1	1	1	0	5
Totaal/gemiddeld	12	12	11	11	12	1	
Laagste bijdrage voor een provincie	2.5%	10.8%	0%	0%	3.2%	0%	
Hoogste bijdrage voor een provincie	15.8%	28.6%	42.4%	44.5%	50%	4.7%	

Uit tabel 4.9 volgt dat de provincies op de meeste terreinen zelf ook bijdragen. Water is echter een terrein waar de meeste provincies zelf geen bijdrage leveren. Voor de overige thema's verschilt de bijdrage per provincie sterk. Deze loopt van een bijdrage van 0% tot een bijdrage van 50%.

Tabel 4.10 geeft een overzicht van de budgetten per provincie voor de zes thema's. Uit het overzicht blijkt dat bedragen per nogal uitlopen. Een beter inzicht kan verkregen worden door de relatieve aandelen per provincie te berekenen.

Tabel 4.10: ILG-budgetten per provincie en per thema in mln euro

	Natuur	Landbouw	Recreatie	Landschap	Bodem	Water
Friesland	258.9	30.4	42.5	8.8	10.4	7.6
Groningen	126.3	35.8	29.3	5.2	5.2	1.5
Drenthe	198.6	24.0	49.8	5.7	6.5	2.6
Overijssel	282.7	22.9	20.4	11.6	7.0	2.4
Gelderland	282.0	27.3	53.6	26.7	21.1	7.2
Flevoland	53.1	11.5	23.7	1.2	0.6	0.0
Utrecht	176.2	7.5	56.8	16.7	4.1	2.4
Noord-Holland	196.2	15.9	165.2	20.7	8.1	5.6
Zuid-Holland	225.0	29.3	236.1	17.2	12.9	6.9
Noord-Brabant	331.3	32.4	4.0	18.0	13.9	4.8
Limburg	235.5	9.5	11.3	13.0	4.2	2.7
Zeeland	212.5	31.0	9.3	11.1	6.0	1.4
Totaal budget	2578.2	277.3	701.9	155.9	100.0	45.1

In tabel 4.11 zijn de aandelen (in %) van de provincie per thema weergegeven. Uit dit overzicht blijkt dat de aandelen per provincie sterk uiteenlopen. Voor het thema natuur krijgt Flevoland 2,1 % en Noord-Brabant 12,9 % van het totale budget voor natuur. Voor het thema landbouw krijgt Utrecht 2,7 % en Groningen 12,9 % van het totale budget voor landbouw. Voor recreatie zijn de verschillen tussen het kleinste en grootste aandeel veel groter; 0,6 % voor 33,6 % voor Zuid-Holland. Voor het thema landschap krijgt Flevoland 0,8% en Gelderland 17,1%.

Tabel 4.11: ILG budgetten per provincie en per thema in %

	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	100	100	100	100	100

Zoals uit tabel 4.11 blijkt krijgt niet iedere provincie over hetzelfde aandeel in het totale ILG budget. Gegeven de verschillende omstandigheden en omvang van de provincies was dit op voorhand ook niet te verwachten. Kijken we naar het budget per hectare of inwoners in tabel 4.12 dan zijn de verschillen ook nog aanzienlijk.

Tabel 4.12: ILG budgetten per provincie en per thema (mln €)

	Totale uitgaven per hectare (€/ha)	Uitgaven natuur per ha bos en natuurlijk terrein (€/ha)	Uitgaven landbouw per hectare landbouw-grond (€/ha)	Totale uitgaven per inwoner (€/inwoner)
Friesland	623.8	6731.1	115.3	558.4
Groningen	686.8	8717.6	188.0	354.4
Drenthe	1071.5	4605.0	124.3	590.7
Overijssel	1014.4	6093.5	94.3	310.8
Gelderland	813.6	2467.7	89.2	211.2
Flevoland	373.5	2320.9	113.9	240.6
Utrecht	1819.7	8540.1	89.1	221.5
Noord-Holland	1006.2	6403.2	97.7	157.6
Zuid-Holland	1542.8	10859.1	170.6	152.6
Noord-Brabant	795.8	3928.4	103.1	167.2
Limburg	1250.2	6695.3	70.9	244.9
Zeeland	924.7	16394.1	220.9	713.0

In de eerste kolom van tabel 4.12 worden de uitgaven gerelateerd aan de totale oppervlakte per provincie. De uitgaven per hectare variëren van circa 400 euro in Flevoland tot meer dan 1800 euro in de provincie Utrecht. Ook de uitgaven voor het thema natuur per hectare bos en natuurlijk terrein verschillen sterk tussen de provincies. Er kan een vertekening optreden omdat de gegevens niet zijn gecorrigeerd voor de terreinen van Staatsbosbeheer waarvoor de uitgaven buiten het ILG vallen. Ook de uitgaven per ha voor het thema landbouw verschillen sterk per provincies. Ten slotte als we kijken naar de uitgaven per inwoner zijn de verschillen ook aanzienlijk. De gebruikte indicatoren laten echter wel zien dat er aanzienlijke verschillen per provincie zijn, waar bij de vraag rijst of dit een gevolg is van doelbewust beleid.

4.4 Capaciteitsinzet van DLG

De tabellen 4.13 t/m 4.20 geven de ingezette capaciteit van DLG door het rijk per jaar in de periode 2007-2013 voor het realiseren van het gebiedsgerichte beleid. De capaciteit is weergegeven in uren. In de tabellen wordt onderscheid gemaakt naar de DLG-uren exclusief het Programmabeheer (PB) en de DLG-uren voor het Programmabeheer. Voorts wordt in de laatste kolom het totaal aan DLG-uren gegeven. Als bron zijn de bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincie van 18 december 2006 gebruikt.

Tabel 4.13: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in 2007

	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	Uren	%	Uren
Friesland	48 000	83.8	9 250	16.2	57 250
Groningen	30 250	90.3	3 250	9.7	33 500
Drenthe	42 750	91.0	4 250	9.0	47 000
Overijssel	79 250	91.6	7 250	8.4	86 500
Gelderland	87 750	85.2	15 250	14.8	103 000
Flevoland	8 750	85.4	1 500	14.6	10 250
Utrecht	54 500	94.0	3 500	6.0	58 000
Noord-Holland	64 750	92.2	5 500	7.8	70 250
Zuid-Holland	6 350	57.2	4 750	42.8	11 100
Noord-Brabant	90 000	88.0	12 250	12.0	102 250
Limburg	63 000	93.3	4 500	6.7	67 500
Zeeland	37 250	92.0	3 250	8.0	40 500
Totaal	612 600	89.2	74 500	10.8	687 100

Tabel 4.14: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in 2008

	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	Uren	%	Uren
Friesland	52 500	85.0	9 250	15.0	61 750
Groningen	33 250	90.5	3 500	9.5	36 750
Drenthe	47 500	91.3	4 500	8.7	52 000
Overijssel	86 500	92.0	7 500	8.0	94 000
Gelderland	97 750	86.3	15 500	13.7	113 250
Flevoland	9 250	86.0	1 500	14.0	10 750
Utrecht	60 250	94.5	3 500	5.5	63 750
Noord-Holland	69 000	92.6	5 500	7.4	74 500
Zuid-Holland	113 000	95.8	5 000	4.2	118 000
Noord-Brabant	99 500	89.4	11 750	10.6	111 250
Limburg	70 000	93.6	4 750	6.4	74 750
Zeeland	40 500	92.0	3 500	8.0	44 000
Totaal	779 000	91.1	75 750	8.9	854 750

Tabel 4.15: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in 2009

	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	Uren	%	Uren
Friesland	51 250	84.4	9 500	15.6	60 750
Groningen	32 750	90.3	3 500	9.7	36 250
Drenthe	46 500	91.2	4 500	8.8	51 000
Overijssel	85 000	91.9	7 500	8.1	92 500
Gelderland	97 750	86.3	15 500	13.7	113 250
Flevoland	8 750	83.3	1 750	16.7	10 500
Utrecht	59 750	94.5	3 500	5.5	63 250
Noord-Holland	67 750	92.2	5 750	7.8	73 500
Zuid-Holland	110 000	95.7	5 000	4.3	115 000
Noord-Brabant	98 000	89.3	11 750	10.7	109 750
Limburg	69 000	93.6	4 750	6.4	73 750
Zeeland	39 500	91.3	3 750	8.7	43 250
Totaal	766 000	90.9	76 750	9.1	842 750

Tabel 4.16: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in 2010

	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	Uren	%	Uren
Friesland	48 250	83.5	9 500	16.5	57 750
Groningen	30 500	89.7	3 500	10.3	34 000
Drenthe	43 250	90.6	4 500	9.4	47 750
Overijssel	79 250	91.1	7 750	8.9	87 000
Gelderland	90 750	85.2	15 750	14.8	106 500
Flevoland	8 250	82.5	1 750	17.5	10 000
Utrecht	56 000	94.1	3 500	5.9	59 500
Noord-Holland	64 750	91.8	5 750	8.2	70 500
Zuid-Holland	104 250	95.4	5 000	4.6	109 250
Noord-Brabant	91 000	88.3	12 000	11.7	103 000
Limburg	64 000	93.1	4 750	6.9	68 750
Zeeland	37 500	90.9	3 750	9.1	41 250
Totaal	717 750	90.3	77 500	9.7	795 250

Tabel 4.17: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in 2011

	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	Uren	%	Uren
Friesland	46 500	82.7	9 750	17.3	56 250
Groningen	30 750	89.8	3 500	10.2	34 250
Drente	42 250	90.4	4 500	9.6	46 750
Overijssel	76 750	90.8	7 750	9.2	84 500
Gelderland	88 000	84.4	16 250	15.6	104 250
Flevoland	7 750	81.6	1 550	16.3	9 500
Utrecht	53 750	93.9	3 500	6.1	57 250
Noord-Holland	61 750	91.5	5 750	8.5	67 500
Zuid-Holland	99 000	95.0	5 250	5.0	104 250
Noord-Brabant	87 750	87.8	12 250	12.3	100 000
Limburg	61 500	92.5	5 000	7.5	66 500
Zeeland	35 750	90.5	3 750	9.5	39 500
Totaal	691 500	89.7	78 800	10.2	770 500

Tabel 4.18: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in 2012

	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	Uren	%	Uren
Friesland	44 500	81.7	10 000	18.3	54 500
Groningen	29 250	88.6	3 750	11.4	33 000
Drenthe	40 000	89.4	4 750	10.6	44 750
Overijssel	72 750	90.1	8 000	9.9	80 750
Gelderland	83 000	83.4	16 500	16.6	99 500
Flevoland	7 750	81.6	1 750	18.4	9 500
Utrecht	51 000	93.2	3 750	6.8	54 750
Noord-Holland	59 500	90.8	6 000	9.2	65 500
Zuid-Holland	95 500	94.8	5 250	5.2	100 750
Noord-Brabant	83 000	86.9	12 500	13.1	95 500
Limburg	59 500	90.5	5 250	8.0	65 750
Zeeland	34 500	90.2	3 750	9.8	38 250
Totaal	660 250	88.9	81 250	10.9	742 500

Tabel 4.19: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in 2013

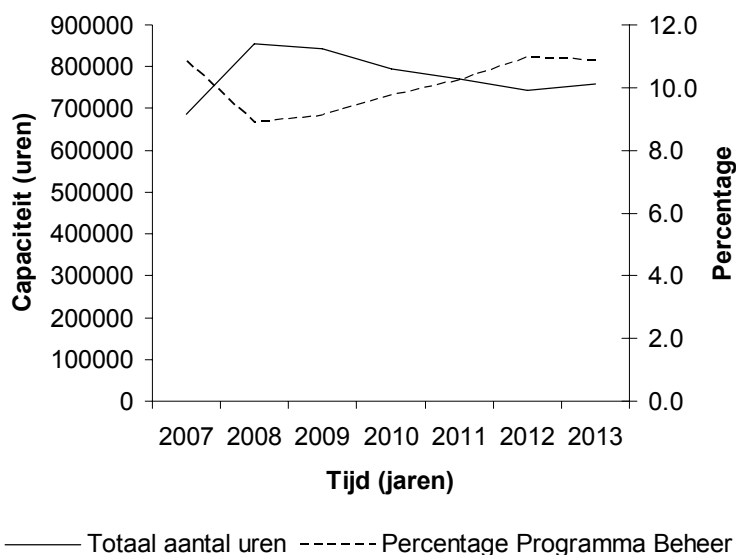
	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	uren	%	Uren
Friesland	45 750	81.7	10 250	18.3	56 000
Groningen	30 000	88.9	3 750	11.1	33 750
Drenthe	41 750	89.8	4 750	10.2	46 500
Overijssel	74 500	90.0	8 250	10.0	82 750
Gelderland	85 000	83.5	16 750	16.5	101 750
Flevoland	7 750	81.6	1 750	18.4	9 500
Utrecht	52 750	93.4	3 750	6.6	56 500
Noord-Holland	60 750	91.0	6 000	9.0	66 750
Zuid-Holland	98 250	94.9	5 250	5.1	103 500
Noord-Brabant	85 000	87.0	12 750	13.0	97 750
Limburg	59 500	91.9	5 250	8.1	64 750
Zeeland	35 500	89.9	4 000	10.1	39 500
Totaal	676 500	89.1	82 500	10.9	759 000

Tabel 4.20 geeft het totaal van de ingezette capaciteit van DLG door het rijk voor de periode 2007-2013. Daaruit blijkt dat in totaal door DLG ruim 5 mln uren worden ingezet. Daarvan gaat ruim 10% naar het Programma Beheer (PB) bestaande uit de Subsidieregeling Agrarische Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). De rest is beschikbaar voor overige werkzaamheden van DLG. Opvallend is de relatief lage inzet van DLG in Zuid-Holland, Utrecht en Limburg voor het Programma Beheer.

In Figuur 4.1 is het verloop van de capaciteit van DLG in de periode 2007-2013 weergegeven. Het aantal uren bereikt zijn piek in 2008. Daarna loopt het geleidelijk aan terug tot ca. 750 000 uren. Het percentage van het aantal uren dat gebruik wordt voor Programma Beheer spiegelbeeldig verloop. Voor het verloop van beide wordt in de bestuursovereenkomsten geen verklaring gegeven.

Tabel 4.20: De ingezette capaciteit van DLG door het rijk in periode 2007 - 2013

	DLG-inzet exclusief PB		DLG-inzet voor PB		DLG-inzet Totaal
	Uren	%	Uren	%	Uren
Friesland	336 750	83.3	67 500	16.7	404 250
Groningen	216 750	89.8	24 750	10.2	241 500
Drenthe	304 000	90.5	31 750	9.5	335 750
Overiel	554 000	91.1	54 000	8.9	608 000
Gelderland	630 000	85.0	111 500	15.0	741 500
Flevoland	58 250	83.2	11 750	16.8	70 000
Utrecht	388 000	93.9	25 000	6.1	413 000
Noord-Holland	448 250	91.8	40 250	8.2	488 500
Zuid-Holland	726 250	95.3	35 500	4.7	761 750
Noord-Brabant	634 250	88.2	85 250	11.8	719 500
Limburg	445 000	92.9	34 000	7,1	479 000
Zeeland	260 500	91.0	25 750	9.0	286 250
Totaal	4 601 500	89.9	547 000	10.7	5 117 900



Figuur 4.1: Totaal aantal uren voor DLG en percentage voor Programma Beheer

4.5 Samenvatting en conclusie

De bestuursovereenkomsten zijn incomplete contracten tussen de rijksoverheid en de provincies. Wat betreft hun contracteigenschappen geldt: (1) ze zijn niet vrijwillig; (2) het coördinatiemechanisme is overwegend het handboek; (3) de afspraken zijn expliciet; (4) ze zijn niet flexibel.

De in de bestuursovereenkomsten aangegeven financiële middelen verschillen sterk per thema. Veruit het grootste bedrag wordt besteed aan het thema natuur (ca. 2600 mln euro of wel 66% van het totale bedrag van 3858 mln euro). Ook verschillen de bijdragen van provincies en de bijdragen van derden sterk per thema. De bijdragen van de provincie zijn relatief het hoogst voor het thema landschap en de bijdragen derden voor het thema landbouw.

Als we als criterium voor het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel een gelijkwaardige bijdrage van de provincie en van derden aan de uitgaven van het rijk hanteren dan zien we dat geen enkel thema hier aan voldoet.

Het ILG wordt ook gezien als een decentralisatieproces van het rijk. Als we als criterium voor het efficiënt toepassen van het decentralisatie-beginsel een gelijkwaardige bijdrage van de provincie en van derden aan de uitgaven van het rijk hanteren dan zien dat geen enkel thema hier aan voldoet. Alleen Landbouw komt enigszins in de buurt. Aan de voorwaarde van een efficiënte allocatie wordt daardoor niet voldaan.

Bij een keuze tussen toepassen van het delegatie-, subsidiariteits- en het decentralisatiebeginsel, laat het ILG proces zich het beste laat beschrijven als een mix van het toepassen van het delegatie- en het decentralisatiebeginsel. De relaties tussen het rijk (de principaal) en de provincie (agent) zijn vastgelegd in een contract. Het rijk behoudt de beslissingsmacht die niet op basis van het contract gedelegeerd is aan de provincie, inclusief alle rechten om beslissingen te nemen in situaties die relevant zijn voor de principaal maar niet gedefinieerd zijn in het contract. Voorts staat het beleid door de rol van provincies 'dichter bij de mensen' waardoor beter kan worden ingesprongen op wensen van de mensen.

De omvang van de budgetten kan als maat voor de betekenis van de thema's binnen ILG worden gezien. De waardering - afgeleid uit de feitelijke collectieve besluitvorming over ILG - levert de volgende rangorde op: natuur (76% van het budget), recreatie (14% van het budget), landbouw (14% van het budget), landschap (3% van het budget), bodem (2% van het budget) en water (1% van het budget).

De budgetten per provincie voor de zes thema's lopen sterk uiteen. Voor het thema natuur krijgt Flevoland 2,1% en Noord-Brabant 12,9% van het totale budget voor natuur. Voor het thema landbouw krijgt Utrecht 2,7% en Groningen 12,9% van het totale budget voor landbouw. Voor recreatie zijn de verschillen tussen het kleinste en grootste aandeel veel groter; 0,6% voor Noord-Brabant en 33,6% voor Zuid-Holland. Voor het thema landschap krijgt Flevoland 0,8% en Gelderland 17,1 %.

Kijken we naar het budget per hectare van de totale oppervlakte van de provincie dan zijn de onderlinge verschillen ook aanzienlijk. De uitgaven per hectare variëren van circa 400 euro in Flevoland tot meer dan 1800 euro in de provincie Utrecht. Ook de uitgaven voor het thema natuur per hectare bos en natuurlijk terrein verschillen sterk tussen de provincies; van ca 16.000 euro per ha in Zeeland tot ca. 2500 euro per ha in Gelderland. Ook de uitgaven per ha landbouwgrond voor het thema landbouw verschillen sterk per provincies; van 220 euro per ha in Zeeland 70 euro per ha in Limburg. Ten slotte als we kijken naar de totale uitgaven per inwoner zijn de verschillen ook aanzienlijk; van 713 euro in Zeeland 153 euro per inwoner in Zuid-Holland. De gebruikte indicatoren laten zien dat er aanzienlijke verschillen per provincie zijn, waar bij de vraag rijst of dit overeenkomt met de doelstellingen. Deze zijn niet op operationeel niveau niet bekend.

Voor de periode 2007-2013 is de totale ingezette capaciteit van DLG door het rijk 5 mln uren. Daarvan gaat ruim 10% naar het Programma Beheer (PB) bestaande uit de Subsidieregeling Agrarische Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). De rest is beschikbaar voor overige werkzaamheden van DLG. Het verloop van de capaciteit van DLG in de periode 2007-2013 bereikt zijn piek in 2008. Daarna loopt het geleidelijk aan terug tot ca. 750 000 uren per jaar.

5 Opzet enquête en karakterisering respondenten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de opzet en de uitvoering van de ILG-vragenlijst besproken. In hoofdstuk 3 werd een overzicht gegeven van de literatuur die van belang was voor het ILG-onderzoek. Sommige van deze theorieën hangen met elkaar samen en andere kunnen elkaar goed aanvullen. De besproken theorieën vormden de bouwstenen voor het theoretische raamwerk dat op zijn beurt de basis vormde van de vragen in ILG-enquête.

In par. 5.2 wordt de opzet en de uitvoering van de enquête besproken. Vervolgens wordt in 5.3 ingegaan op keuze van, herkomst van, en het aantal respondenten. Ook wordt een overzicht gegeven van hun taken en waaraan men denkt als gesproken wordt over decentralisatie van het plattelandsbeleid.

5.2 Opzet enquête

De vragenlijst van de enquête bestaat uit vijf onderdelen. Onderdeel A gaat in op de respondent, zijn of haar organisatie en de betrokkenheid bij ILG. In onderdeel B staat de beoordeling van natuur en landschap centraal. Onderdeel C heeft als achtergrond de delegatie, decentralisatie en bottom-up benaderingen, subsidiariteitsbeginsel en de mogelijkheden van cofinanciering. Het bevat een groot aantal stellingen om de meningen van de respondenten op deze gebieden te achterhalen. Onderdeel D gaat over contracten. Dit blok van stellingen is alleen bedoeld voor respondenten die bij het opstellen van de bestuursovereenkomsten zijn betrokken. In onderdeel E komen de transactiekosten aan de orde. Onderdeel F richt zich op de afstemming tussen rijk en provincie. Als achtergrond is hiervoor gebruikt de principaal/agent theorie en het vertrouwen tussen de betrokken partijen. Ten slotte wordt nog gevraagd naar de tijd die de respondent besteden aan ILG.

De meeste vragen in de vragenlijst zijn gesloten vragen. Daarbij wordt aan de respondent gevraagd om iets in een rangorde te plaatsen, een beoordeling te geven op een bepaalde schaal, of er wordt een lijst aangeboden waaruit de respondent kan kiezen. Daarnaast zijn er ook een aantal open vragen. Daarbij kan volstaan worden met een kort antwoord. Ten slotte is er nog ruimte voor het geven van aanvullende opmerkingen of commentaar.

5.3 Respondenten en het uitvoeren van de enquête

Voor alle provincies is een lijst van personen (gemiddeld 5) gemaakt waarvan op basis van hun functie verwacht mag worden dat ze kennis over en ervaringen hebben met ILG. Als startpunt voor het samenstellen van een lijst van geschikte contactpersonen voor het ILG-onderzoek is van internet gebruik gemaakt. Begonnen is met onder andere sites van IPO, sites van de provincies en andere sites die te maken hadden met ILG. Van daaruit is uiteindelijk lijst van circa 50 geschikte kandidaten en hun contactgegevens samen gesteld. Nadat een eerste lijst met contactpersonen was samengesteld, werd telefonisch contact opgenomen met elk van deze kandidaten. Uit de telefoongesprekken kwam regelmatig naar voren dat de personen uit de lijst niet (volledig) geschikt waren of niet in staat waren deel te nemen aan het onderzoek. Via telefoongesprekken konden we uiteindelijk meestal worden doorverwezen naar

de juiste kandidaten en hun contactgegevens. De lijst met contactpersonen is meerdere malen herzien.

Aan de geschikte kandidaten werd telefonisch een korte uitleg gegeven over het ILG-onderzoek. Vervolgens werd telefonisch een afspraak gemaakt voor een mondeling interview waarbij gebruik werd gemaakt van de vragenlijst. Tevens hebben wij elk van de kandidaten een email toegestuurd met uitgebreidere informatie over het onderzoek en een bevestiging van de afspraak. Met personen die telefonisch niet bereikbaar waren werd via email contact gezocht.

Voor het afnemen van de interviews werden de respondenten persoonlijk benaderd op hun werkadres. Dit vergrootte de kans dat kandidaten zouden toestemmen om aan het onderzoek deel te nemen en dit verkleinde de kans op miscommunicatie tussen beide partijen. Één interview is telefonisch afgenomen, aangezien de betreffende respondent niet persoonlijk kon worden benaderd. Vervolgens zijn de personen telefonisch benaderd voor het maken van een afspraak. In totaal zijn 33 respondenten bereid gevonden om de enquête in te vullen. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de respondenten per provincie. De provincies Noord-Holland en Overijssel weigeren om hun moverende reden om mee te doen.

Tabel 5.1: Aantal en herkomst van de respondenten (absoluut en in %)

Provincie	Frequentie	Relatieve frequentie (in %)	Cumulatieve frequentie (in %)
Friesland	2	6	6
Groningen	1	3	9
Drenthe	2	6	15
Gelderland	3	9	24
Flevoland	3	9	33
Utrecht	4	12	45
Zuid-Holland	4	12	57
Noord-Brabant	6	18	75
Limburg	4	12	87
Zeeland	4	12	99
Totaal	33	100	

Vóór het starten van elk interview werd de respondent mondeling ingelicht over het onderzoek en het verloop van het interview. Om het interviewproces te vergemakkelijken hebben wij voor de respondenten zogenaamde 'meeleeskaarten' gemaakt. De respondenten konden op deze wijze tijdens het interview meelesen met de vragen, terwijl de interviewer de vragen voorlas. De antwoorden zelf werden door de interviewers ingevuld. Na elk interview werden de ingevulde interviewformulieren gecontroleerd en gebundeld voor de verwerking.

De respondenten gaven allen aan dat ze werkzaam zijn op provinciaal niveau. Zij zijn werkzaam op afdelingen met namen als "Groen", "afdeling landelijk gebied", "de afdeling ruimtelijke ordeningen en handhaving", "milieu planvorming", "natuur en landschap". Een groot gedeelte (tussen de 80 en 90%) van de afdelingen waar de respondenten werken, zijn betrokken bij natuur, landschap en landbouw. In mindere mate houden de afdelingen zich bezig met recreatie, bodem en water (tussen de 50%-60% van de respondenten geeft aan dat hun afdeling bij die activiteiten betrokken is). Van de 33 respondenten waren er 11 werkzaam als (senior) beleidsmedewerker, 19 als leidinggevende, coördinator, directeur en 3 als bestuurder.

Het aantal bij het ILG betrokken personen varieert per provincie (zie tabel 5.2). De respondenten bekleedden de huidige functie gemiddeld 4,1 jaar. Men is minimaal 4 maanden werkzaam in de huidige functie en maximaal 12 jaar. Sommige functies zijn specifiek voor het ILG opgezet. Dit kan een deel van de relatief korte perioden verklaren. De respondenten die in 2006 aan het ILG werkten besteedden circa 69% van hun persoonlijke werktijd daaraan. Voor 2007 wordt dit percentage op circa 63% geschat. Overigens merkte één van de respondenten op dat als je het ILG in brede zin beschouwt iedereen binnen een provincie aan het ILG werkt.

Tabel 5.2: Aantal bij het ILG betrokken medewerkers per provincie

Noord-Brabant	Drenthe	Flevo-land	Fries-land	Gelder-land	Gronin-gen	Lim-burg	Utrecht	Zee-land	Zuid-Holland
20-100	40	20	40	100	50	85	90	35	50

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de taken en activiteiten van de respondenten. Daarbij waren meerdere antwoorden mogelijk.

Tabel 5.3: De taken/activiteiten van respondenten voor ILG

Taken/activiteiten	Meerdere antwoorden mogelijk
Bestuurlijk	58%
Uitvoerend	63%
Ontwerpend	48%
Controlerend	45%
Netwerken opbouwen	60%

Aan de respondenten is gevraagd waar men aan denkt als gesproken wordt over de decentralisatie van plattelandsbeleid van het rijk naar de provincies. Het overgrote deel denkt aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (50% van de respondenten). Een kwart denkt dan aan de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en ook een kwart denkt dan aan de bestuursovereenkomsten tussen het rijk en de provincies. Deze associaties kunnen gevolgen hebben voor hoe men tegen het beleid aan kijkt en wat men het belangrijkste vindt. Blijkbaar heeft het budget een grote betekenis.

5.4 Samenvatting en conclusies

De dekkingsgraad van de enquête voor de provincies is ruim 80%. Twee provincies hebben niet meegewerkt (Noord-Holland en Overijssel) en in één provincie is slechts 1 persoon geïnterviewd (Groningen). Op basis van de spreiding over Nederland, de ervaring en taken van de respondenten en de onderlinge vergelijking van provincies in hoofdstuk 4 mag worden aangenomen dat de resultaten representatief zijn voor de uitvoering van het ILG.

6 Analyse

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de analyse van de resultaten van de ILG-enquête centraal. In par. 6.2 gaan we in op de thema's van het ILG. Voorts bespreken we in deze paragraaf ook het oordeel van de respondenten over de effectiviteit van een aantal instrumenten voor het beschermen van de thema's. Het ILG wordt gezien als een vorm van decentralisatie van het beleid van het rijk naar provincie. De resultaten van de decentralisatie-vragen komen aan de orde in par. 6.3. In par. 6.4 wordt ingegaan op de vragen over de bestuursovereenkomsten als contract. Contracten gaan gepaard met transactiekosten. In par. 6.5 bespreken we de resultaten van de vragen over de transactiekosten.

In hoofdstuk 3 hebben de principaal/agent-benadering besproken. Op basis van deze benadering zijn een aantal enquêtevragen opgesteld die zich richten op de relatie tussen de verschillen partijen betrokken bij het ILG. De resultaten van deze vragen worden besproken in par.6.6. In hoofdstuk 3 en 4 zijn we ook ingegaan op het subsidiariteitsbeginsel. De resultaten van de enquêtevragen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel komen aan de orde in par. 6.7. Aansluitend gaan we in par. 6.8 in op de resultaten van de enquêtevragen over ILG met delegatie als leidend beginsel. De resultaten van de enquêtevragen over financiering en de mogelijkheden van cofinanciering komen aan de orde in par. 6.9.

6.2 Thema's binnen het ILG bij uw provincie

Belangrijke thema's

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven wat de drie belangrijkste thema's van het ILG zijn en wat het zou moeten zijn. Tabel 6.1 geeft de antwoorden weer van de respondenten. In de linkerkolom staan de belangrijkste thema's en in het rechterkolom wat het zou moeten zijn volgens de respondenten.

Tabel 6.1: De belangrijkste thema's van het ILG en wat het zou moeten zijn (aantal maal genoemd)

	De belangrijkste thema's	Dit zouden de belangrijkste thema's moeten zijn
Thema:	Thema is onderdeel van de belangrijkste drie	Thema is onderdeel van de belangrijkste drie
Natuur	32	30
Landschap	15	14
Recreatie	9	9
Landbouw	22	15
Bodem	1	1
Water	14	22
Sociaal-economische activiteiten	5	7

Uit tabel 6.1 volgt dat natuur het belangrijkste onderdeel is van het ILG, gevolgd door landbouw, landschap en water. Bij 'wat het zou moeten zijn' is de volgorde natuur, water, landbouw, en landschap. De verschillen tussen beide kolommen zijn betrekkelijk gering. Echter bij landbouw en water zien we een duidelijk verschil. Water wordt belangrijker gevonden dan landbouw.

Thema's natuur en landschap.

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven wat de belangrijkste natuur- en landschapsvraagstukken zijn in hun provincie. Tabel 6.2 geeft de resultaten weer.

Tabel 6.2: De belangrijke natuur- en landschapsvraagstukken in de provincies (in %)

	Onbelangrijk	Neutraal	Belangrijk	Geen mening
a) Kwaliteit van natuur	3	6	88	3
b) Omvang areaal natuur	0	6	94	0
c) Lokale verscheidenheid natuur	15	33	46	6
d) Versnippering natuur	15	15	70	6
e) Kwaliteit landschap	3	12	85	0
f) Lokale verscheidenheid landschap	9	33	55	3
g) De nationale landschappen	9	12	63	6
h) Versnippering landschap	18	33	45	3
i) Verrommeling landschap	9	30	55	6

Uit tabel 6.2 volgt dat voor natuur de kwaliteit en de omvang van natuur het belangrijkste wordt gevonden. Voor landschap is de kwaliteit belangrijk. Versnippering van natuur is een belangrijk vraagstuk, doch niet van een importantie als de kwaliteit en de omvang. De lokale verscheidenheid van natuur wordt als minder belangrijk ervaren. Voor landschap worden lokale verscheidenheid, versnippering en verrommeling als minder belangrijk ervaren dan de kwaliteit.

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven in welke mate zij de natuur en landschap in hun provincie uniek beschouwen voor Nederland. Tabel 6.3 geeft de resultaten weer.

Tabel 6.3: De uniekheid voor Nederland van natuur en landschap in de provincies (in %)

	Niet uniek	Neutraal	Uniek	Geen mening
a) Kwaliteit van natuur	16	13	65	6
b) Omvang areaal natuur	19	22	56	3
c) Lokale verscheidenheid natuur	13	25	59	3
d) Kwaliteit landschap	3	28	66	3
e) Lokale verscheidenheid landschap	9	19	73	9
f) De nationale landschappen	13	7	71	9

Uit tabel 6.3 volgt dat de respondenten natuur en landschap wel uniek vinden, maar daar toch niet zo sterk uitgesproken in zijn. Een uitzondering kan wellicht worden gemaakt voor de lokale verscheidenheid van landschap en nationale landschappen.

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven in welke mate zij van mening zijn dat de thema's goed worden aangepakt binnen het ILG. Tabel 6.4 geeft de antwoorden op de vraag of de respondenten het eens met de volgende stellingen: "In mijn provincie worden met het ILG de zeven thema's goed aangepakt"

Tabel 6.4: In de provincie worden met het ILG de thema's goed aangepakt (in %)

Thema	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
Natuur	94	3	3	0
Landschap	45	24	28	3
Recreatie	36	15	46	3
Bodem	42	21	25	12
Landbouw	54	30	13	3
Water	48	24	28	0
Sociaal-economische leefbaarheid	30	21	46	3

Uit tabel 6.4 blijkt dat men alleen voor het thema natuur vindt dat de thema's goed worden aangepakt. Landbouw komt net boven de 50% uit. Voor de thema's landschap, recreatie, bodem, water en leefbaarheid zijn minder dan de helft van de respondenten het eens met de stelling dat deze thema's goed worden aangepakt met het ILG.

Instrumenten

Aan de respondenten is gevraagd om de effectiviteit van een aantal instrumenten voor de bescherming van een aantal thema's te beoordelen. De respondenten konden een beoordeling van 0 t/m 5 geven: 0 is niet van toepassing, 1 is niet effectief, en 5 is zeer effectief. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.5. De percentages voor de beoordelingen 'effectief' en 'zeer effectief' samen zijn in de tabel gegeven.

Tabel 6.5: Een beoordeling van instrumenten als 'effectief' en 'zeer effectief' voor de thema's (in %)

Thema	Onderzoek, voorlichting en onderwijs	Bottom-up en gebiedsgerichte aanpak	Contracten met grondeigenaren voor beheer natuur en landschap (SAN en SN)	Aankopen en inrichten van gebieden
Natuur	33	61	70	100
Landschap	30	54	36	38
Recreatie	15	54	18	45
Landbouw	45	57	52	42
Bodem	21	33	6	12
Water	30	54	30	54
Sociaal-economische activiteiten	24	54	3	6

Uit tabel 6.5 blijkt dat alle respondenten van mening zijn dat aankopen en inrichten effectief is voor het thema natuur. Opvallend is ook de relatief hoge waardering voor de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak bij vrijwel alle thema's, met uitzondering van bodem. Leggen we de

grens bij 50 dan worden voor natuur naast de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak ook de SAN en de SN effectief geacht. Voor landschap is volgens respondenten alleen bottom-up en gebiedsgerichte benadering effectief. Ook voor recreatie is bij die grens alleen de bottom-up en gebiedsgerichte benadering effectief. Voor bodem is geen enkel instrument effectief. Volgens de respondenten is voor water naast de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak aankopen en inrichten effectief. Voor sociaal-economische activiteiten is alleen bottom-up en gebiedsgerichte benadering effectief. Opvallend is dat van onderzoek, voorlichting en onderwijs door de respondenten niet veel wordt verwacht. Uit de open antwoorden volgt dat de respondenten vinden dat bureaucratie en verschillende lagen een groot obstakel vormen voor het slagen van de bottom-up benadering. De bureaucratie uit zich in de behoefte om veel controle te willen houden. Het rijk “kan moeilijk loslaten wat jarenlang hun ding was”.

6.3 Decentralisatie

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven in welke mate zij het eens zijn met de stellingen over het dichterbij de mensen brengen van het natuur- en landschapsbeleid door de provincie. Het ging om hun eigen mening. Tabel 6.6 geeft het resultaat van de respondenten hoeverre zij het eens zijn met de stellingen over het dichterbij de mensen brengen van het natuur- en landschapsbeleid door de provincie.

Tabel 6.6: De provincie brengt het natuur- en landschapsbeleid dichterbij de mensen (in %).

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
Het beleid van de provincies moet aansluiten bij de lokale natuurlijke omstandigheden	88	3	9	0
De provincie zorgt er voor dat de band tussen betalen, beslissen en genieten in handen van de inwoners van de provincie komt	27	36	34	3
De provincie richt zich meer dan het rijk op lokale projecten voor mensen in de nabije omgeving van die projecten	97	0	3	0
De provincie weet beter dan het rijk wat leeft bij burgers op lokaal niveau op het gebied van natuur en landschap	97	3	0	0
De provincie staat dichterbij de mensen dan het rijk en kan daarom beter inspelen op de wensen van de burgers	97	3	0	0
De provincie is beter dan het rijk in staat om de lokale verscheidenheid van natuur en landschap te waarborgen	85	15	0	0

Uit tabel 6.6 blijkt dat de respondenten vinden dat (1) het beleid van de provincies moet aansluiten bij de lokale natuurlijke omstandigheden; (2) de provincie richt zich meer dan het rijk op lokale projecten voor mensen in de nabije omgeving van die projecten; (3), de provincie weet beter dan het rijk wat leeft bij de burgers op lokaal niveau op het gebied van natuur en landschap; (4) de provincie staat dichterbij de mensen en kan daarom beter inspelen op de wensen van de mensen; (5) de provincie is beter dan het rijk in staat om de lokale

verscheidenheid van natuur en landschap te waarborgen. De respondenten vinden echter niet de provincie er voor zorgt dat de band tussen betalen, beslissen en genieten in handen van de inwoners van de provincie komt.

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven op welk schaalniveau het beleid het beste gericht kan worden. Hierbij is een onderverdeling gemaakt naar kwaliteit, omvang en verscheidenheid. In tabel 6.7 zijn de resultaten voor natuur en landschap weergegeven.

Tabel 6.7: Het beste schaalniveau voor het beleid (in %).

	Europese Unie	Rijk	Provinciaal	Regionaal	Lokaal	Geen mening
a) Kwaliteit van natuur	6	16	66	9	3	0
b) Omvang areaal natuur	3	44	47	3	3	0
c) Kwaliteit landschap	0	13	72	13	3	0
d) Lokale verscheidenheid landschap	0	0	49	37	15	0
e) Nationale landschappen	0	36	39	15	0	10

Uit tabel 6.7 blijkt dat de respondenten vinden dat het beste schaalniveau voor de kwaliteit van natuur en de kwaliteit van het landschap het provinciale is. Bij 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 niveau. Ten slotte is voor de nationale landschappen het rijk en de provincie het beste schaalniveau.

6.4 De bestuursovereenkomst als contract

Uit de contracttheorie beschreven in par. 3.3 kan worden afgeleid dat de bestuursovereenkomsten het karakter van een incompleet contract hebben. Er is immers sprake is van een lange periode tussen koop en levering (*quid* en *quo*) en een lange-termijnrelatie. Het contract wordt dan een essentieel element van de transactierelatie. De argumenten 'voor wat hoort wat' en de relatieve lange duur van de relatie gelden zeker voor het ILG.

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven in hoeverre ze het eens zijn met een aantal stellingen over de bestuursovereenkomst als contract. Allereerst werd gevraagd of zij betrokken waren geweest bij het op stellen van de bestuursovereenkomst ILG. Van de respondenten gaven 25 personen uit 9 provincies aan hierbij betrokken te zijn geweest. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.8.

Uit tabel 6.8 blijkt dat men niet vindt dat de bestuursovereenkomst een overeenkomst is tussen gelijkwaardige partijen. Overigens is dat niet verwonderlijk wanneer men zich realiseert dat hier sprake is van een vorm van beleidsdelegatie van een hoger naar een lager niveau. Voorts vindt men dat de bestuursovereenkomst het karakter heeft van een gedetailleerd contract en (in de toekomst) weinig speelruimte biedt voor de provincie. Men is het niet eens met de stelling dat het ILG voor de provincie nauwelijks of geen financiële prikkels bevat om efficiënt te werken. Men is het wel eens met de stelling dat het ILG de provincie een gelegenheid biedt om een goede reputatie naar burgers toe op te bouwen. De respondenten zijn van mening de provincie een voorkeur heeft voor een meer globaal contract, waarin meer vrijheid wordt geboden.

Tabel 6.8: Resultaten van stellingen over de bestuursovereenkomsten ILG tussen rijk en provincies (in %).

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
De bestuursovereenkomst tussen het rijk en provincie is een overeenkomst tussen gelijkwaardige partijen	36	12	48	4
De bestuursovereenkomst heeft het karakter van een gedetailleerd contract en biedt (in de toekomst) weinig speelruimte voor de provincie	72	12	16	0
Het ILG bevat voor de provincie nauwelijks of geen financiële prikkels om efficiënt te werken	24	12	60	4
Het ILG biedt de provincie een gelegenheid om een goede reputatie naar burgers toe op te bouwen	68	20	8	4
De provincie heeft een voorkeur voor een meer globaal contract, waarin meer vrijheid wordt geboden	88	8	4	0
Voor het rijk is de inhoud van het contract belangrijker dan de relatie met de provincie	44	16	24	16
Bij het ILG maakt het rijk gebruik van passende monitoring	32	12	24	32
Bij het ILG kan het rijk op een adequate wijze gebruik maken van sancties bij het in gebreke blijven van provincies	32	16	36	16
Bij het ILG is voorzien in geschikte conflict oplossende mechanismen	48	32	8	12
Bij conflicten moeten onafhankelijke partijen bestaande uit experts een oplossing geven	44	12	36	8
Meer eigen beleidsruimte binnen de huidige aanpak maakt het ILG attractiever voor de provincie	96	0	4	0
Als het erop aan komt maakt het rijk toch gebruik van haar bevoegdheden en wordt het ILG beleid aangepast	72	12	8	8
De provincie hecht sterk aan de consistentie van het rijksbeleid	96	0	4	0
De provincie houdt er rekening mee dat het beleid zal worden aangepast door het rijk	40	28	28	4

Over de inhoud van het contract, monitoring, het gebruik van sancties en een conflictoplossend mechanisme hebben de respondenten geen uitgesproken mening. De respondenten zijn wel van mening dat meer eigen beleidsruimte binnen de huidige aanpak het ILG attractiever maakt voor de provincie. Helemaal vertrouwen doen zij de rijksoverheid niet, gezien de beoordeling van de stelling: "Als het erop aan komt maakt het rijk toch gebruik van haar bevoegdheden en wordt het ILG-beleid aangepast". De respondenten onderschrijven de opvatting dat als het erop aan komt het rijk toch gebruik maakt van haar bevoegdheden en wordt het ILG-beleid aangepast. Ten slotte geven zij aan dat de provincie hecht sterk aan de consistentie van het rijksbeleid.

6.5 Transactiekosten

Aan de respondenten is gevraagd aan te geven hoe vaak hun afdeling contact heeft gehad met organisaties en personen genoemd in tabel 6.9 voor het uitwisselen van informatie, coördineren van taken, afsluiten van overeenkomsten, e.d. over het ILG. Op basis van deze informatie kan een indruk worden gekregen van de transactiekosten. Tabel 6.9 geeft de resultaten weer.

Tabel 6.9: Het hebben van contact met organisaties en personen (in %)

	Nooit	Eén keer per jaar	2 tot 4 keer	5 tot en met 11 keer per jaar	12 of meer keer per jaar
a) het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)	0	0	6	9	84
b) VROM	21	22	22	34	16
c) het ministerie van Verkeer en Waterstaat	38	9	25	12	16
d) Nationale natuur- en landschapsorganisaties (Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer)	10	0	23	23	43
e) lokale overheden	0	0	26	23	50
f) gebiedscommissies	10	3	17	20	50
g) (regionale) land- en tuinbouworganisaties	7	3	20	33	37
h) regionale bosbouworganisaties	27	19	30	8	15
i) regionale natuur- en landschapsorganisaties (provinciale landschappen)	6	9	16	25	44
j) onderzoekers	16	28	31	6	19
k) individuele grondeigenaren (agrariërs, bos- en landgoedeigenaren)	25	19	13	9	34
l) waterschappen	6	3	9	31	50

Uit tabel 6.9 blijkt dat er intensief contact is geweest met het ministerie van LNV. Dit is o.a. verklaarbaar door de opgestelde bestuursovereenkomst. Zoals gezegd is dat een zeer gedetailleerd contract geworden. Het tot stand komen van deze overeenkomst is een tijdrovend proces geweest. Voorts moest de administratieve organisatie op het ILG aangepast. Ook dit heeft heel veel tijd gekost. Uit de open antwoorden komt naar voren dat milieu- en recreatie-organisaties en de DLG werden nog vaak genoemd als organisaties waarmee contacten zijn. De contacten met de DLG vinden frequent plaats.

Om meer toegespitste informatie te achterhalen over de transactiekosten is aan de respondenten gevraagd een uitspraak te doen over een aantal stellingen over de transactiekosten door het ILG. Tabel 6.10 geeft het resultaat weer.

Tabel 6.10: Beoordeling van de transactiekosten door het ILG (in %)

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
a) De kennis bij het Min LNV over de transactiekosten van provincies over de invoering en uitvoering van het ILG is groot.	15	12	63	10
b) De kennis bij het Min LNV over de transactiekosten van private partijen over invoering en uitvoering van het ILG is groot	9	33	36	21
c) De transactiekosten van het Min LNV zijn gedaald ten opzichte van de situatie zonder ILG.	48	6	12	34

Uit tabel 6.10 blijkt dat de respondenten dat de kennis van transactiekosten bij het ministerie and Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit laag inschatten. Over de kennis van private transactiekosten is men niet eenduidig. Het kan zijn dat men dit niet kan overzien. Opvallend is dat bij het laatste item veel respondenten geen mening hebben. Echter een aanzienlijk deel is van mening dat de transactiekosten voor LNV gedaald zijn.

Aan de respondenten is gevraagd om de kennis van de provincies over de transactiekosten te beoordelen. Tabel 6.11 geeft het resultaat weer.

Tabel 6.11: Beoordeling van de transactiekosten door het ILG (in %)

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
a) De kennis bij provincies over de transactiekosten van de provincies voor het ILG is groot.	36	18	40	6
b) De kennis bij provincies over de transactiekosten van private partijen voor het ILG is groot.	15	30	49	6
c) De transactiekosten van de provincies zijn gedaald ten opzichte van de situatie zonder ILG.	9	15	48	28

Uit tabel 6.11 blijkt dat de respondenten de kennis bij de provincies over transactiekosten van de provincies voor het ILG laag inschatten. Dit geldt eveneens voor de transactiekosten van de private partijen voor het ILG. Ondanks dit relatief lage kennisniveau is men het echter niet eens met de stelling dat de transactiekosten zijn gedaald zijn t.o.v. de situatie zonder ILG. Blijkbaar vindt een meerderheid dat de grotere rol van de provincie als gevolg van het ILG tot hogere transactiekosten leidt. Echter een grote groep heeft geen mening over deze stelling.

Aan de respondenten is gevraagd een aantal stellingen te beoordelen over factoren die de hoogte van transactiekosten beïnvloeden. Het resultaat is weergegeven in tabel 6.12.

Tabel 6.12: *Beïnvloeding van de transactiekosten van het ILG (in %)*

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
a) ... het aantal deelnemende partijen."	67	6	21	6
b) ... voorschriften van het Rijk."	64	21	9	6
c) ... de complexiteit van ILG."	64	15	15	6
d) ... de heterogeniteit van participanten in het ontwerpproces."	64	15	12	12
e) ...de grote verschillen in natuur en landschap tussen provincies."	3	21	61	15
f) ... verschillende partijen betrokken bij het inrichten en beheren van natuur en landschap."	54	12	28	6
g) ...problemen bij het afdwingen van de bestuursovereenkomst."	34	21	30	15
h) ... gebrek aan informatie bij het Rijk."	30	24	31	15
i) ... de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten."	61	12	15	12
j) ... de rol van DLG."	43	21	27	9
j) ... de administratieve procedures."	67	18	9	6

Uit tabel 6.12 blijkt dat de respondenten vinden dat de transactiekosten vooral worden beïnvloed door het aantal deelnemende partijen, voorschriften van het rijk, de complexiteit van het ILG., de heterogeniteit van participanten 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. Uit de overige factoren kan geen eenduidig antwoord worden afgeleid.

Administratieve taken

Het ILG brengt extra administratieve taken met zich mee. Aan de respondenten is gevraagd de administratieve inspanningen door hun provincie te beoordelen. Het gaat om de vergelijking van de situatie met het ILG (vanaf 2007) en zonder het ILG (vóór 2007). De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.13.

Tabel 6.13: *Beoordeling administratieve inspanningen provincies (in %)*

	Veel lager	Lager	Vergelijkbaar	Hoger	Veel hoger	Geen mening
Beoordeling	3%	3%	6%	58%	24%	6%

Uit tabel 6.13 blijkt dat de respondenten van mening zijn dat de administratieve lasten voor de provincies hoger zijn geworden. Een kwart geeft aan dat ze veel hoger zijn geworden. Deze uitkomst is niet verrassend. Verwacht mocht worden dat de invoering van het ILG extra administratieve lasten voor de provincies met zich zou meebrengen. Box 6.1 geeft een illustratie van de administratieve lasten aan de hand van de open antwoorden.

Box 6.1 Administratieve taken

Meerdere respondenten gaven aan dat 2006 een administratief piekjaar was. Nu ligt de focus meer op uitvoering en moet er een slag worden gemaakt naar gebiedsgericht beleid. Ook hier ervaren meerdere respondenten dat de implementatie van het beleid veel tijd kost. De invulling van de rol van opdrachtgever vergt daarbij ook tijd ("de administratieve last is groter dan ingeschat. Je doet het er niet zomaar even bij, er zijn veel meer mensen nodig". Anderen omschrijven dit als de "nieuwe manier van werken, de kern van het ILG". Er is veel tijd gaan zitten in het opzetten van een administratieve organisatie voor het projectbeheer, evaluatie en monitoring. Eén van de respondenten verwoordt het als volgt: "De balans lijkt nu erg door te slaan naar organiseren, beheren en controleren van geld van het ILG. De organisatorische en administratieve structuur voert nu de boventoon; de invoering lijkt belangrijker te zijn dan de uitvoering."

Ook merken verscheidene respondenten van verschillende provincies op dat het erg bureaucratisch is: "Tegenwoordig moet men alles verantwoorden en vastleggen".

6.6 Principaal/agent- gerelateerde vragen

In hoofdstuk 3.2 zijn een aantal aspecten van de principaal/agent benadering besproken die ook bij uitvoering van het ILG een rol spelen. In een principaal/agentrelatie of een opdrachtgever – opdrachtnemer-relatie hebben we te maken met verborgen informatie en verborgen acties, en de daarmee samenhangende problemen.

Binnen een dergelijke relatie zijn een aantal bronnen van onzekerheid aan te wijzen. Een eerste bron van onzekerheid zijn de omstandigheden waaronder de opdracht of activiteit uitgevoerd moet worden. In de praktijk zal de concrete uitvoering van de opdracht afhangen van - en plaatsvinden onder - vaak wisselende omstandigheden. De opdrachtgever kan minder goed over (het verloop van) deze omstandigheden geïnformeerd zijn dan de uitvoerder en moet dan tot op zekere hoogte vertrouwen op diens oordeel.

Een tweede bron van onzekerheid is dat agenten in een bureaucratie van betrekkelijk ruime vrijheidsgrenzen genieten. De principaal weet niet (of onvoldoende) hoe en in welke mate de agent de opdracht gaat uitvoeren. Vanwege de situatie van *asymmetrische informatie* is het voor de principaal moeilijk om na te gaan of het werk wel geschiedt volgens zijn wensen. In de praktijk van ILG vertaald: zijn de doelen van de provincies wel in lijn met die van het rijk. Een derde bron van onzekerheid betreft de voorkeur hun interesse, gedrag en inzet van de agenten.

Voor het rijk is belangrijk om goed geïnformeerd te zijn over de omstandigheden waarin de provincie haar werk moet doen. Voorst is het van belang om te weten of de doelen van rijk en provincies volledig overeen stemmen? Welke ruimte hebben provincies hebben geen ruimte om eigen doelen na te streven?

Over de inzet van de provincie in termen van input en output valt nog het volgende op te merken. Indien de output niet (goed) kan worden gemeten, zoals bij natuur en landschap, weet de principaal niet (1) in welke mate de agenten productief; (2) het precieze verband tussen input en

output (de resultaten in termen van hoeveelheden en kwaliteit). Hij zal zich vaak moeten behelpen met indicatoren die vaak meer op de input gericht zijn dan op output. De output (de resultaten in termen van kwaliteit) is immers vaak niet of nauwelijks meetbaar.

Deze overwegingen hebben er toe geleid dat aan de respondenten is gevraagd een aantal stellingen te beoordelen over de relatie tussen rijk en provincie. Het resultaat is weergegeven in tabel 6.14.

Tabel 6.14: De relatie tussen het rijk en de provincies (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

Uit tabel 6.14 blijkt dat volgens de respondenten het rijk niet volledig op de hoogte is van de wijze waarop de provincie haar taak gaat uitvoeren. Wel zijn volgens de respondenten de doelen van de provincies volledig in lijn met die van het rijk. De voorkeuren van de provincie zijn niet hetzelfde als die van het rijk. Volgens de respondenten heeft de provincie 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.

Volgens de respondenten output (= product) van de provincie is goed te meten. Dit lijkt een sociaal wenselijk antwoord gezien de moeilijkheid om bepaalde output te meten. Hetzelfde geldt voor de stelling "De prestatie-indicatoren zijn vooral op de input gericht en niet op de output". Bestudering van de bestuursovereenkomsten maakt duidelijk dat veel maatstaven input gericht zijn. Het kan ook echter een gevolg zijn van een verschil in interpretatie over wat input en output is. Ten slotte vinden de respondenten dat het ILG de provincie een forse prikkel geeft om harder te werken aan het landelijke gebied.

Gezien de boven en in par. 3.2 genoemde bronnen van onzekerheid is vertrouwen tussen de partijen van groot belang. Voorts is vertrouwen is ook van groot belang in een contractuele relatie zoals de bestuursovereenkomsten. In hoofdstuk 3 is dit toegelicht. Daarom is aan de respondenten gevraagd een aantal stellingen over vertrouwen te beoordelen. Het resultaat is weergegeven in tabel 6.15.

Tabel 6.15: Het onderling vertrouwen tussen partijen gezien vanuit het perspectief van de respondenten.

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
a) Het rijk vertrouwt de private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau	12	33	33	22
b) Het rijk vertrouwt provincies	55	27	18	0
c) De provincie vertrouwt waterschappen en gemeenten	58	21	21	0
d) De provincie vertrouwt de private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau	45	15	37	3
e) De provincies vertrouwen agrariërs voor het beheer van natuur	42	21	33	3
f) De provincies vertrouwen agrariërs voor het beheer van landschap	36	40	21	3
g) De provincies vertrouwen gebiedscommissies	63	21	6	10
h) De provincies vertrouwen het rijk	34	39	27	0
i) De provincies vertrouwen bos- en landgoedeigenaren voor het beheer van natuur	70	21	6	3
h) De provincies vertrouwen bos- en landgoedeigenaren voor het beheer van landschap	67	24	0	9

Uit tabel 6.15 blijkt dat volgens de respondenten dat het rijk geen uitgesproken groot vertrouwen heeft in de private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau. Het rijk vertrouwt volgens de respondenten wel de provincies. Op hun beurt vertrouwen provincies waterschappen en gemeenten. Het vertrouwen van de provincie in private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau, en agrariërs voor het beheer van natuur en landschap scoort echter relatief lager. Wat hier precies achter zit zou een punt van nader onderzoek kunnen zijn. Private partijen en agrariërs zijn belangrijke partners voor het realiseren van bepaalde onderdelen van het ILG. Men heeft elkaar dus nodig en een basis van onderling vertrouwen is dan belangrijk. Daarentegen vertrouwen volgens de respondenten de provincies de gebiedscommissies.

Opmerkelijk is het relatief tegenvallende vertrouwen van de provincies in het rijk. Mogelijk is er een samenhang met andere vragen. Ook bij andere vragen zien we zekere 'reserves' terug, (zie hier voor tabel 6.8, of men heeft twijfels over de kennis van LNV (tabel 6.10) of is kritisch over de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en de administratieve procedures).

In tegenstelling tot het vertrouwen van provincies in private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau, en agrariërs voor het beheer van natuur en landschap, scoort volgens de respondenten het vertrouwen van de provincies in bos- en landgoedeigenaren voor het beheer van natuur en landschap wel relatief hoog. Dit is opvallend.

6.7 Het subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de verantwoordelijkheid voor een bepaald gebied of een bepaald takenpakket aan een lagere overheid wordt toegekend. Dit betekent dat de lagere overheid daarover de beslissingsbevoegdheid krijgt. In de definitie van subsidiariteit zoals die in dit onderzoek is gehanteerd, is van het volledig toepassen van het subsidiariteitsbeginsel pas sprake als de overheid ook volledig zelf zorg draagt voor de inkomsten en uitgaven. Subsidiariteit wordt daarin dus niet alleen toegepast op het aanleggen, inrichten en beheren van natuur en landschap maar ook op de financiering ervan⁷.

Aan de respondenten is gevraagd een aantal stellingen te beoordelen over subsidiariteit. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.16

Tabel 6.16 Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel

	Helemaal eens	eens	Neutraal	oneens	Helemaal oneens	Geen mening
Bij het ILG wordt het subsidiariteitsbeginsel toegepast.	3%	24%	24%	24%	21%	3%

Uit tabel 6.16 blijkt dat de respondenten vinden dat er geen sprake is van het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel. Dit kwam ook al naar voren uit de analyse van de financiële bijdragen van het rijk, provincie en van derden in hoofdstuk 4, par. 4.3. Dit is een aanwijzing dat het hier in de ogen van de respondenten meer gaat om delegatie van beleid dan om een door het subsidiariteitsdenken gedreven operatie.

6.8 Delegatie van beleid

In geval van delegatie zijn de relaties tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer vastgelegd in een contract. Bij het ILG hebben we te maken met drie voor dit onderzoek belangrijke vormen van delegatie: van het rijk naar provincies, van provincies naar DLG en van provincies naar gebiedscommissies. Delegatie van taken aan gespecialiseerde uitvoerders kan resulteren in allerlei problemen bij het aansturen van de opdrachtnemer door de opdrachtgever, omdat de opdrachtgever informatie ontbeert over hoe de opdrachtnemer zich van zijn taken kwijt.

Aan de respondenten is gevraagd een aantal stellingen te beoordelen over delegatie van het beleid van het rijk naar de provincies. De stellingen hebben betrekking op de geloofwaardigheid, draagvlak en consistentie van het beleid. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.17.

⁷ In die zin kan de hier gebruikte definitie van subsidiariteit enigszins afwijken van het gebruik van de term in het gangbare spraakgebruik (waar het accent vooral ligt op het leggen van de beslissingsbevoegdheid op het laagst mogelijke niveau).

Tabel 6.17: *Geloofwaardigheid, draagvlak en consistentie van het beleid*

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
De geloofwaardigheid van het gebiedsgerichte beleid voor burgers wordt vergroot (de overheid gaat doen wat ze zeggen)	76	3	21	0
Het draagvlak van het gebiedsgerichte beleid wordt vergroot	86	5	0	0
Het plattelandsbeleid wordt consistentier in de tijd	58	21	28	3

Uit tabel 6.17 blijkt dat de respondenten vinden dat door delegatie van het beleid aan de provincie de geloofwaardigheid, het draagvlak en zij het in mindere mate de consistentie van het gebiedsgerichte beleid voor burgers wordt vergroot.

Tabel 6.18 *Delegatie van taken van de provincies naar DLG*

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
DLG is voor de provincie zeer belangrijk bij de uitvoering van het beleid	85	12	3	0
Het gebruik maken van DLG door de provincie is gedwongen winkelnering	70	18	12	0
Door DLG houdt het rijk een oogje in het zeil	46	21	27	6
Tussen DLG en de provincie bestaat verschil in voorkeuren over het te voeren natuur- en landschapsbeleid	12	12	76	0
Tussen DLG en de provincie bestaat verschil in belangen	48	9	43	0
DLG zal de besluitvorming van het gebiedsgerichte beleid naar zich toe trekken	6	3	85	6
Door de delegatie van taken aan DLG door de provincie krijgt DLG meer macht over de provincies	6	0	91	3
De delegatie van provincies aan DLG leidt tot schaalvoordelen bij het uitvoeren van projecten voor natuur en landschap	48	25	21	6
De delegatie van provincies aan DLG leidt er toe dat taken worden toebedeeld aan gespecialiseerde organisaties. Daardoor worden taken efficiënter uitgevoerd	58	12	27	3
De delegatie van provincies aan DLG vergroot de geloofwaardigheid van het gebiedsgericht beleid	21	27	43	9
In Nederland leidt de delegatie van provincies aan DLG tot meer coördinatieproblemen en daarmee hoge transactiekosten, die niet worden vergoed door het rijk	27	12	58	3

Door het ILG delegeert het rijk taken aan provincies. Onderdeel hiervan is dat een deel van de taken door DLG worden uitgevoerd. Aan de respondenten is gevraagd een aantal stellingen te beoordelen over delegatie van taken van de provincies naar DLG. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.18.

Uit tabel 6.18 blijkt dat DLG voor de provincie zeer belangrijk is bij de uitvoering van het beleid. Het gebruik maken van de DLG door de provincie wordt door de respondenten als gedwongen winkelnering. Voorts vindt men enigszins dat door DLG het rijk een oogje in het zeil houdt. Er bestaat volgens de respondenten tussen DLG en de provincie geen verschil in voorkeuren over het te voeren natuur- en landschapsbeleid. Of er tussen DLG en de provincie een verschil in belangen is men indifferent.

De respondenten zijn niet van mening dat DLG de besluitvorming van het gebiedsgerichte beleid naar zich toe zal trekken en dat door delegatie van taken aan DLG deze meer macht over de provincies. Daarentegen zijn de respondenten wel van mening dat de delegatie van provincies aan DLG leidt tot schaalvoordelen bij het uitvoeren van projecten voor natuur en landschap en dat er taken worden toebedeeld aan gespecialiseerde organisaties. Daardoor worden taken efficiënter uitgevoerd. Men vindt niet dat delegatie van provincies aan DLG de geloofwaardigheid van het gebiedsgericht beleid vergroot. Voorts vindt men ook niet dat de delegatie van provincies aan DLG tot meer coördinatieproblemen leidt en daarmee hoge transactiekosten, die niet worden vergoed door het rijk.

Een aantal respondenten is van mening dat DLG moet worden opgeheven. Anderen geven aan dat het niet veel uitmaakt of is verplicht gebruik maken van DLG omdat anders ook DLG zou worden gekozen vanwege hun kennis. Weer anderen delen deze mening niet omdat men van oordeel is dat de capaciteit van DLG te klein is om ambities te bereiken. De kennis en kunde is te klein bij de provincies en DLG.

Een respondent geeft aan dat de bedrijfsvoeringskant van het ILG nog niet goed is uitgewerkt. Dit jaar wordt er al veel aan gedaan. Er zal meer aandacht moeten uitgaan naar programmasturing, de aansturing van DLG, monitoring en verantwoording. DLG werkt trager dan andere specialistische bureaus. Een andere respondent formuleert het als volgt: "We zijn gebonden aan DLG, terwijl zij ook al vol zitten met een heleboel gebieden". De communicatie en de manier van uitvoeren is niet efficiënt bij DLG en ze zijn traag met terugkoppelen. Echter over en weer moet de communicatie beter. Hij vraagt zich af "Wat zijn ze nou precies aan het doen daar?"

6.9 Cofinanciering

De financiering van het ILG is voor een groot gedeelte afkomstig van het rijk. Aan de respondenten zijn in dit onderzoek een aantal stellingen voorgelegd over de financiering van het ILG. De resultaten worden weergegeven in tabel 6.19.

Uit tabel 6.19 blijkt dat 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 in voldoende mate zullen bijdragen om van het ILG een succes te maken. Van de private partijen verwachten zij niet dat deze in voldoende mate zullen bijdragen om van het ILG een succes te maken. Cofinanciering door de Europese Unie wordt goed haalbaar geacht. De respondenten vinden dat de mogelijkheid om eigen financiële middelen te genereren het ILG attractief maakt voor de provincie."

Tabel 6.19: De financiering van het ILG

“Een grotere financiële bijdrage van provincies (cofinanciering) zal ook de rol van het ILG versterken.”

73% eens	3% neutraal	18% oneens	6% geen mening
----------	-------------	------------	----------------

“De lagere overheden (gemeentes en waterschappen) zullen in de periode 2007-2013 in voldoende mate bijdragen om van het ILG een succes te maken.”

46% eens	33% neutraal	18% oneens	3% geen mening
----------	--------------	------------	----------------

“Private partijen zullen in voldoende mate bijdragen om van het ILG een succes te maken.”

15% eens	24% neutraal	55% oneens	6% geen mening
----------	--------------	------------	----------------

“Cofinanciering door de Europese Unie is goed haalbaar.”

61% eens	27% neutraal	12% oneens	0% geen mening
----------	--------------	------------	----------------

“De mogelijkheid om eigen financiële middelen te genereren maakt het ILG attractief voor de provincie.”

49% eens	21% neutraal	18% oneens	12% geen mening
----------	--------------	------------	-----------------

Interessant is ook de vraag of er verschil in de thema's qua cofinancieringsmogelijkheden. Aan de respondenten is gevraagd de om deze mogelijkheden voor de provincie beoordelen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.20.

Tabel 6.20: De mogelijkheden van cofinanciering

	Eens	Neutraal	Oneens	Geen mening
Natuur	21	27	49	3
Landschap	24	33	37	6
Recreatie	64	15	15	6
Landbouw	42	21	30	6

Uit tabel 6.20 blijkt dat de respondenten vinden dat cofinanciering niet gemakkelijk is te realiseren bij natuur en landschap. Voor landbouw is men iets minder negatief. Daarentegen zijn de respondenten positief over mogelijkheid van cofinanciering voor recreatie. In de open antwoorden geven de respondenten aan dat met natuur en landschap niets verdiend kan worden en dat daarmee de mogelijkheden voor cofinanciering gering zijn. Of zoals één van de respondenten het verwoord “natuur heeft in zichzelf geen commerciële waarde” of zoals een andere respondent stelt “recreatie en landbouw staan dicht bij de mensen”.

6.10 Samenvatting en conclusies

(1) De thema's

Natuur is volgens de respondenten het belangrijkste onderdeel is van het ILG, gevolgd door landbouw, landschap en water. Bij 'wat het zou moeten zijn' is de volgorde natuur, water, landbouw, en landschap. Opmerkelijk is dat water belangrijker wordt gevonden dan landbouw.

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%).

Voor natuur zijn de kwaliteit en de omvang van natuur de belangrijkste vraagstukken. Versnippering van natuur en de lokale verscheidenheid van natuur worden ook gezien als belangrijke vraagstukken, doch minder belangrijk dan de kwaliteit en de omvang. Ook voor landschap is de kwaliteit belangrijk en worden de lokale verscheidenheid, versnippering en verrommeling als minder belangrijk ervaren.

Natuur en landschap worden door de respondenten in hun provincie wel uniek gevonden, maar echt uitgesproken is hun oordeel echter niet.

De respondenten vinden dat alleen voor natuur de thema's goed worden aangepakt. Landbouw komt net boven de 50% uit. Voor de thema's landschap, recreatie, bodem, water en leefbaarheid vindt minder dan de helft van de respondenten dat deze thema's goed worden aangepakt met het ILG.

Wat betreft de effectiviteit van een aantal instrumenten vinden alle respondenten dat aankopen en inrichten effectief is voor het thema natuur. Opvallend is ook de relatief hoge waardering voor de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak bij vrijwel alle thema's, met uitzondering van bodem. Voor natuur ziet men naast de bottom-up en de gebiedsgerichte aanpak ook de SAN en de SN als effectief. Voor landschap voor recreatie worden alleen de bottom-up en gebiedsgerichte benadering effectief geacht. Voor bodem is geen enkel instrument effectief. Volgens de respondenten is voor water, naast de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak, aankopen en inrichten effectief. Voor sociaal-economische activiteiten is alleen bottom-up en gebiedsgerichte benadering effectief. Opvallend is dat van onderzoek, voorlichting en onderwijs niet veel wordt verwacht.

(2) Decentralisatie

De respondenten vinden dat (1) het beleid van de provincies moet aansluiten bij de lokale natuurlijke omstandigheden; (2) de provincie zich meer dan het rijk richt op lokale projecten voor mensen in de nabije omgeving van die projecten; (3) de provincie beter weet dan het rijk wat leeft onder de burgers op lokaal niveau op het gebied van natuur en landschap; (4) de provincie dichter bij de mensen staat en daarom beter kan inspelen op de wensen van de mensen; (5) de provincie beter dan het rijk in staat is om de lokale verscheidenheid van natuur en landschap te waarborgen. De respondenten vinden niet dat de provincie er voor zorgt dat de band tussen betalen, beslissen en genieten in handen van de inwoners van de provincie komt.

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 niveau. Ten slotte is voor de nationale landschappen het rijk en de provincie het beste schaalniveau.

(3) De bestuursovereenkomst als contract

De respondenten vinden niet dat de bestuursovereenkomst een overeenkomst is tussen gelijkwaardige partijen. Voorts vindt men dat de bestuursovereenkomst het karakter heeft van een gedetailleerd contract en (in de toekomst) weinig speelruimte biedt voor de provincie. Men vindt dat het ILG voor de provincie financiële prikkels bevat om efficiënt te werken en dat het de provincie een gelegenheid biedt om een goede reputatie naar burgers toe op te bouwen. De respondenten zijn van mening dat de provincies een voorkeur hebben voor een meer

globaal contract, waarin meer vrijheid wordt geboden. Zij vinden ook dat meer eigen beleidsruimte binnen de huidige aanpak het ILG attractiever maakt voor de provincie. Echt vertrouwen doen zij de rijksoverheid niet. De respondenten verwachten dat als het erop aan komt het rijk toch gebruik maakt van haar bevoegdheden en het ILG-beleid mogelijk wordt aangepast. Zij geven aan dat de provincie sterk hecht aan de consistentie van het rijksbeleid. Over monitoring, het gebruik van sancties en een conflictoplossend mechanisme hebben zij geen uitgesproken mening.

(4) Transactiekosten

Tussen de afdeling van de provincie belast met ILG en LNV is voor het tot stand komen van de bestuursovereenkomst (visa versa) - die wordt gezien als een zeer gedetailleerd contract - intensief contact geweest. Het tot stand komen van deze overeenkomst is een tijdrovend proces geweest en administratieve organisatie moest op het ILG worden aangepast. De respondenten schatten de kennis bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de transactiekosten voor de provincies en die van private partijen laag in. Een aanzienlijk deel is van mening dat de transactiekosten voor LNV gedaald zijn.

De respondenten schatten ook de kennis bij de provincies over de transactiekosten van de provincies en die voor de private partijen voor het ILG laag in. De transactiekosten van de provincies zijn t.o.v. de situatie zonder het ILG toegenomen.

De transactiekosten worden vooral beïnvloed door het aantal deelnemende partijen, de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de heterogeniteit van participanten 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 de administratieve lasten met het ILG (vanaf 2007) voor de provincies hoger zijn dan zonder het ILG (vóór 2007). Een kwart geeft zelfs aan dat ze veel hoger zijn. Deze uitkomst is niet verrassend. Verwacht mocht worden dat de invoering van het ILG extra administratieve lasten voor de provincies met zich zou meebrengen.

(5) Principaal/agent gerelateerde issues

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 de provincie zijn niet hetzelfde als die van het rijk. Volgens de respondenten heeft de provincie 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.

Volgens de respondenten is de output (= product) van de provincie goed te meten. Dit lijkt een sociaal wenselijk antwoord gezien de moeilijkheid om bepaalde output te meten. Uit de bestuursovereenkomsten blijkt dat de prestatie-indicatoren vooral op de input gericht zijn en niet op de output. Het oordeel van de respondenten kan echter ook een gevolg zijn van een verschil in interpretatie over wat input en output is. Voorts vinden de respondenten dat het ILG de provincie een forse prikkel geeft om harder te werken aan het landelijk gebied.

Volgens de respondenten is het vertrouwen van het rijk in de private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau relatief laag. Het rijk vertrouwt wel de provincies. Op hun beurt vertrouwen de provincies waterschappen en gemeenten. Het vertrouwen van de provincie in private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau en agrariërs voor het beheer van natuur en landschap scoort echter weer minder hoog. Dit kan reden zijn tot nader onderzoek. Private partijen en

agrariërs zijn immers belangrijke partners voor de provincie voor het realiseren van bepaalde onderdelen van het ILG. Daarentegen vertrouwen volgens de respondenten de provincies de gebiedscommissies.

Volgens de antwoorden van de respondenten scoort het vertrouwen van de provincies in het rijk relatief laag. Mogelijk is hierbij sprake van een samenhang met scores op andere vragen. Ook bij vragen die gaan over de complexiteit van het ILG, de gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en administratieve procedures zien we zekere 'reserves' terug.

Opvallend is dat volgens de antwoorden van de respondenten de provincies een relatief hoog vertrouwen hebben in bos- en landgoedeigenaren voor het beheer van natuur en landschap.

(6) Subsidiariteit.

De respondenten vinden dat er geen sprake is van het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel. Dit kwam ook al naar voren uit de analyse van de financiële bijdragen van het rijk, provincie en van derden.

(7) Delegatie

Door het ILG delegeert het rijk taken aan provincies. De respondenten vinden dat door de delegatie 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.

DLG is voor de provincie zeer belangrijk bij de uitvoering van het beleid. Het gebruik maken van DLG door de provincie wordt door de respondenten als gedwongen winkelnering gezien. Voorts vindt men dat door DLG het rijk een oogje in het zeil houdt. Er bestaat volgens de respondenten tussen DLG en de provincie geen verschil in voorkeuren en in belang over het te voeren natuur- en landschapsbeleid.

De respondenten zijn niet van mening dat DLG de besluitvorming van het gebiedsgerichte beleid naar zich toe zal trekken en dat door delegatie van taken aan DLG deze meer macht krijgt over de provincies. Daarentegen zijn zij wel van mening dat de delegatie van provincies aan DLG leidt tot schaalvoordelen bij het uitvoeren van projecten voor natuur en landschap en dat er taken worden toebedeeld aan gespecialiseerde organisaties. Daardoor worden taken efficiënter uitgevoerd. De delegatie van taken van de provincies aan DLG vergroot niet de geloofwaardigheid van het gebiedsgerichte beleid. Voorts vindt men ook niet dat de delegatie van provincies aan DLG tot meer coördinatieproblemen leidt en daarmee hogere transactiekosten, die niet worden vergoed door het rijk

(8) Financiering

De financiering van het ILG 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 in voldoende mate zullen bijdragen om van het ILG een succes te maken. Van de private partijen hebben zij nog een geringere verwachting. Cofinanciering door de Europese Unie wordt goed haalbaar geacht. De respondenten vinden dat de mogelijkheid om eigen financiële middelen te genereren het ILG attractief maakt voor de provincie.

De respondenten vinden dat cofinanciering niet gemakkelijk is te realiseren bij natuur en landschap. Voor landbouw is men iets minder negatief. Daarentegen zijn de respondenten positief over mogelijkheid van cofinanciering voor recreatie.

7 Samenvatting en conclusies

Met de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de uitvoering van de Agenda Vitaal Platteland door het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) veranderde vanaf 1 januari 2007 de aansturing van het landelijke gebied. De provinciale overheden krijgen verantwoordelijkheden voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid met de inzet van rijksmiddelen, eigen middelen en andere geldstromen. Gebiedsgericht beleid omvat het beleid voor natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu, water, en het beleid voor de zogenaamde reconstructiegebieden. Het ILG bestaat uit een budget van bijna 4 miljard euro in de periode 2007- 2013. Voorts staat het voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies en meer samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties en private personen.

Het rijk beperkt zich tot het stellen van de doelen, en het beschikbaar stellen van budgetten en instrumenten zoals wetgeving om die doelen te realiseren. De relaties tussen het rijk en de provincie zijn beschreven in bestuursovereenkomsten waarin is vastgelegd (1) de in de provincie in het investeringstijdvak te realiseren bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het rijk en de daaraan gerelateerde prestaties; (2) de hoogte van het investeringsbudget; (3) de te zetten capaciteit van DLG voor de realisatie van het gebiedsgericht beleid; (4) de omvang van de beschikbare provinciale middelen en middelen van derden.

Theoretisch raamwerk

Voor het ontwikkelen van het theoretisch-analytisch raamwerk voor het ILG-onderzoek is gebruik gemaakt van de principaal/agent (P/A) theorie, de contracttheorie, de delegatietheorie, de allocatietheorie en het subsidiariteitsbeginsel. Deze theorieën vormen het theoretische raamwerk voor de analyse en de voor dit onderzoek ontwikkelde vragenlijst.

(1) Principaal/agent benadering

Vanuit de principaal/agent-benadering zijn drie bronnen van onzekerheid voor het ILG aan te wijzen: (1) de omstandigheden waaronder de opdrachten en activiteiten moeten worden uitgevoerd; (2) stemmen de doelen van rijk en provincies volledig overeen?; (3) de voorkeur, interesse, gedrag en inzet van de provincies.

Voor de inzet van de provincie geldt dat het precieze verband tussen input en output (de resultaten in termen van hoeveelheden en kwaliteit) veelal niet bekend is. Indien de output niet (goed) kan worden gemeten, zoals bij natuur en landschap, weet het rijk niet in welke mate de provincies productief zijn. Het rijk zal zich dan ook vaak moeten behelpen met indicatoren die meer op de input gericht zijn dan op output.

(2) Contracttheorie

Omdat er sprake is een lange termijn relatie is en een lange periode is tussen koop en levering (*quid* en *quo*) hebben de bestuursovereenkomsten het karakter van een (incomplete) contract. Dergelijke incomplete contracten kunnen te maken krijgen met verborgen informatie, verborgen acties en gebrek aan commitment. Het incomplete karakter heeft tot gevolg dat er onduidelijk bestaat over wie in de bestuursovereenkomsten de residuele beslissingsmacht heeft en wie in staat is om het residu-inkomen naar zich toe te trekken?

Wat betreft de contractuele eigenschappen voldoen bestuursovereenkomsten in de eerste plaats niet aan de eigenschap "vrijwillige ruil". Daarmee wijken zij af van de gangbare contracten. In de tweede plaats kan op basis van de Bestuursovereenkomsten 2007-2013

tussen rijk en provincies worden vastgesteld dat in hoofdzaak van het handboek als coördinatiemechanisme gebruik wordt gemaakt.

In de derde plaats blijkt uit resultaten van de enquête dat het motivatiemechanisme voor de bestuursovereenkomsten bestaat uit een mix van externe en interne motivatie. De externe motivatie is overwegend gebaseerd op financiële prikkels van het ILG en de interne op de mogelijkheid om een goede reputatie op te bouwen. In de vierde plaats blijkt uit de bestuursovereenkomsten dat de set van overeenkomsten tussen het rijk en de provincies expliciet zijn. In de vijfde plaats bestaan de bestuursovereenkomsten uit gedetailleerde plannen en regels. Flexibiliteit is nauwelijks aanwezig. De inhoud van het contract wordt belangrijker geacht dan de relatie tussen het rijk en de provincie. Het is geen relationele en min of meer open overeenkomst of een globaal contract.

(3) Delegatie

Bij delegatie geeft een opdrachtgever beslissingsmacht aan een opdrachtnemer om namens hem te handelen. De relaties tussen de opdrachtgever en de opdrachtnemer zijn vastgelegd in een contract. Bij ILG is dat de bestuursovereenkomst. Voor ILG hebben we te maken met twee soorten van delegatie: van het rijk naar provincies en van provincies naar DLG. Bij het delegeren van taken aan DLG door de provincies ontstaan schaalvoordelen en kan gebruik worden gemaakt van een gespecialiseerde organisatie waardoor efficiënter gewerkt kan worden.

(4) Decentralisatie

Het gaat hier om vraag wat gedaan dient te worden door de centrale overheid en wat door de lagere overheden. De zoektocht naar de juiste schaal steunt op de gedachte dat besluitvorming over publieke voorzieningen op de kleinst mogelijk schaal moet plaatsvinden (zo dicht mogelijk bij de burgers), voor zover schaalvoordelen en ruimtelijk externe effecten (*spill-overs*) zich daar niet tegen verzetten. Een juiste allocatie brengt ook de laagste transactiekosten met zich mee. Transactiekosten zijn een vorm van verspilling. Het ILG versterkt de rol van provincies, die 'dichter bij de mensen' staan, waardoor beter kan worden ingesprongen op wensen van de mensen.

(5) Subsidiariteitsbeginsel

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de verantwoordelijkheid voor een bepaald gebied of een bepaald takenpakket aan een lagere overheid wordt toegekend. De lokale overheid draagt dan zelf zorg voor de inkomsten en uitgaven. Subsidiariteit moet dus niet alleen worden toegepast op het aanleggen, inrichten en beheren van natuur en landschap maar ook op de financiering ervan. Uit de analyse van de financiële bijdragen van het rijk, provincie en van derden blijkt dat aan deze conditie niet voldaan wordt.

Financiële middelen vastgelegd in de bestuursovereenkomsten

De geplande in te zetten financiële middelen verschillen sterk per thema. Veruit het grootste bedrag wordt besteed aan het thema Natuur (ca. 2600 mln euro of wel 66% van het totale bedrag van 3858 mln euro). De bijdragen van provincies en de bijdragen van derden verschillen sterk per thema. De bijdragen van de provincie zijn relatief het hoogst voor het thema landschap en de bijdragen derden voor het thema landbouw. Zelfs als we als criterium voor het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel een gelijkwaardige bijdrage van de provincie en derden aan die aan het rijk hanteren, dan zien we dat geen enkel thema hier aan voldoet. Alleen landbouw komt enigszins in de buurt. Bij het ILG is dus geen sprake van het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel.

Het ILG kan ook gezien worden als een decentralisatieproces van het rijk. Een belangrijk argument voor decentralisatie van het overheidsbeleid is dat gemeenten en provincies 'dichter bij de mensen' staan dan het rijk, en daarom beter kunnen insprijgen op wensen en

mogelijkheden. Een efficiënte allocatie wordt bereikt als de mensen die het genot van een bepaalde voorziening hebben er tevens daarover kunnen beslissen, ook de kosten ervoor dragen. Als we ook hier als criterium voor het efficiënt toepassen van het decentralisatiebeginsel een gelijkwaardige bijdrage van de provincie en derden aan die het rijk hanteren dan zien dat geen enkel thema hier aan voldoet. Alleen landbouw komt enigszins in de buurt. Aan de voorwaarde van een efficiënte allocatie wordt echter niet voldaan. Het is vraag of daar in de oude situatie wel aan werd voldaan.

Het ILG-proces laat zich het beste 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 tussen het rijk en de provincies zijn de relaties vastgelegd in een contract. Voorts staat het beleid door de rol van provincies 'dichter bij de mensen' waardoor beter kan worden inspringen op wensen van de mensen.

De aandelen van de provincies in het budget voor de periode 2007-2013 per thema lopen sterk uiteen. Voor het thema natuur krijgt Flevoland 2,1 % en Noord-Brabant 12,9 % van het totale budget voor natuur. Voor het thema landbouw krijgt Utrecht 2,7 % en Groningen 12,9 % van het totale budget voor landbouw. Voor recreatie zijn de verschillen tussen het kleinste en grootste aandeel veel groter; 0,6 % voor Noord-Brabant en 33,6 % voor Zuid-Holland. Voor het thema landschap krijgen Flevoland 0,8% en Gelderland 17,1 % van het budget voor landschap.

Ook de aandelen van de provincies in het totale ILG-budget voor de periode 2007-2013 lopen sterk uiteen, zelfs wanneer we rekening houden met de oppervlakte en de inwonersaantallen. De uitgaven per hectare variëren van circa 400 euro in Flevoland tot meer dan 1800 euro in de provincie Utrecht. Voorts verschillen ook de uitgaven voor het thema natuur per hectare bos en natuurlijk terrein sterk tussen de provincies, evenals de uitgaven per ha voor het thema landbouw. Voorts verschillen de uitgaven per inwoner ook aanzienlijk. De gebruikte indicatoren laten zien dat er aanzienlijke verschillen per provincie zijn, waar bij de vraag rijst of dit een gevolg is van doelbewust beleid.

Capaciteitinzet van DLG

De totale in te zetten capaciteit van DLG, beschikbaar gesteld door het rijk, voor de periode 2007-2013 is ruim 5 mln uren. Daarvan gaat ruim 10% naar het Programma Beheer (PB) bestaande uit de Subsidieregeling Agrarische Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). De rest is beschikbaar voor overige werkzaamheden van DLG. Opvallend is de relatief lage inzet van DLG in Zuid-Holland, Utrecht en Limburg voor het PB. Het verloop van de capaciteit van DLG in de periode 2007-2013 bereikt zijn piek in 2008. Daarna loopt het geleidelijk aan terug tot ca. 750 000 uren per jaar.

Respondenten en uitvoeren van de enquête

De vragenlijst voor de enquête bestond uit 5 onderdelen. Onderdeel A ging in op de respondent, zijn of haar organisatie en de betrokkenheid bij ILG. In onderdeel B stond de beoordeling van natuur en landschap centraal. Onderdeel C had als achtergrond delegatie, decentralisatie, bottom-up-benadering, subsidiariteitsbeginsel en de mogelijkheden van cofinanciering. Het bevatte een groot aantal stellingen om de meningen van de respondenten op deze gebieden te achterhalen. Onderdeel D ging over contracten. Dit blok van stellingen was alleen bedoeld voor respondenten die bij het opstellen van de bestuursovereenkomsten waren betrokken. In onderdeel E komen de transactiekosten aan de orde. Onderdeel F richt zich op de afstemming tussen rijk en provincie.

De meeste vragen in de vragenlijst waren gesloten vragen. Daarbij werd aan de respondent gevraagd om iets in een rangorde te plaatsen, een beoordeling te geven op een bepaalde schaal, of werd een lijst aangeboden waaruit de respondent kon kiezen. Daarnaast waren er ook een aantal open vragen. Daarbij kon volstaan worden met een kort antwoord. Ten slotte

was er nog ruimte voor het geven van aanvullende opmerkingen of commentaar.

Voor alle provincies is een lijst van personen (gemiddeld 5) gemaakt waarvan op basis van hun functie verwacht mag worden dat ze kennis en ervaringen hebben met ILG. Vervolgens werd telefonisch een afspraak gemaakt voor een mondeling interview waarbij de vragenlijst werd ingevuld. In totaal zijn 33 respondenten bereid gevonden om de enquête in te vullen. De provincies Noord-Holland en Overijssel weigerden om hun moverende redenen om mee te doen.

Resultaten enquête

(a) Thema's

Natuur is volgens de respondenten het belangrijkste onderdeel van het ILG, gevolgd door landbouw, landschap en water. Nemen we echter 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%).

Voor natuur zijn de kwaliteit en de omvang van natuur de belangrijkste vraagstukken. Versnippering van natuur en de lokale verscheidenheid van natuur worden als minder belangrijk ervaren. Voor landschap is de kwaliteit belangrijk en worden lokale verscheidenheid, versnippering en verrommeling als minder belangrijk ervaren. Natuur en landschap worden door de respondenten in hun provincie wel uniek gevonden, maar echt uitgesproken is hun oordeel echter niet.

De respondenten vinden dat alleen het thema natuur goed wordt aangepakt. Landbouw komt net boven de 50% uit. Voor de thema's landschap, recreatie, bodem, water en leefbaarheid vinden minder dan de helft van de respondenten dat deze thema's goed worden aangepakt met het ILG.

Wat betreft de effectiviteit van een aantal instrumenten zijn alle respondenten van mening zijn dat aankopen en inrichten effectief is voor het thema natuur. Bij vrijwel alle thema's, met uitzondering van bodem, worden voor de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak ook als effectief beschouwd. Voor natuur worden naast de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak ook de SAN en de SN effectief geacht. Voor landschap en recreatie zijn volgens respondenten alleen de bottom-up en gebiedsgerichte benadering effectief. Volgens de respondenten is voor water naast de bottom-up en gebiedsgerichte aanpak, aankopen en inrichten effectief. Bij bodem is geen enkel instrument effectief. Voor sociaal-economische activiteiten zijn alleen bottom-up- en gebiedsgerichte benaderingen effectief. Opvallend is dat van onderzoek, voorlichting en onderwijs door de respondenten niet veel wordt verwacht.

(b) Decentralisatie

De respondenten vinden dat (1) het beleid van de provincies moet aansluiten bij de lokale natuurlijke omstandigheden; (2) de provincie zich meer dan het rijk richt op lokale projecten voor mensen in de nabije omgeving; (3) de provincie beter dan het rijk weet wat leeft bij burgers op lokaal niveau op het gebied van natuur en landschap; (4) de provincie dicht bij de mensen staat en kan daarom beter inspelen op de wensen van de mensen; (5) de provincie beter dan het rijk in staat is om de lokale verscheidenheid van natuur en landschap te waarborgen. De respondenten vinden echter niet de provincie er voor zorgt dat de band tussen betalen, beslissen en genieten in handen van de inwoners van de provincie komt.

Het provinciale schaalniveau is volgens respondenten voor de kwaliteit van natuur en landschap het beste. Bij de omvang van het natuurareaal is het beste schaalniveau het rijk en de provincie. Voor de lokale verscheidenheid van het landschap is het provinciale en regionale niveau het beste niveau. Ten slotte is voor de nationale landschappen het rijk en de provincie het beste schaalniveau.

(c) Bestuursovereenkomst als contract

Volgens de respondenten is de bestuursovereenkomst geen overeenkomst tussen gelijkwaardige partijen. Voorts vindt men dat de bestuursovereenkomst het karakter heeft van een gedetailleerd contract en (in de toekomst) weinig speelruimte biedt voor de provincie. De respondenten zijn van mening dat de provincie een voorkeur heeft voor een meer globaal contract, waarin meer vrijheid wordt geboden. Voorts vindt men dat meer eigen beleidsruimte het ILG attractiever maakt voor de provincie.

Volgens de respondenten bevat het ILG voor de provincie forse financiële prikkels om efficiënt te werken. Het ILG biedt de provincie een gelegenheid om een goede reputatie naar burgers toe op te bouwen.

Echt vertrouwen doen zij de rijksoverheid niet. De respondenten onderschrijven in ruime mate de opvatting dat als het erop aan komt het rijk toch gebruik maakt van haar bevoegdheden en wordt het ILG-beleid aangepast. Ten slotte geven zij aan dat de provincie sterk hecht aan de consistentie van het rijksbeleid.

(d) Transactiekosten

Tussen de afdeling van de provincie belast met ILG en LNV is als gevolg van de opgestelde bestuursovereenkomsten, die als zeer gedetailleerde contracten worden ervaren, intensief contact geweest. Voorts moest de administratieve organisatie op het ILG aangepast worden. De respondenten schatten de kennis bij LNV over de transactiekosten van de provincies laag in. Ook schat men de kennis bij LNV over de transactiekosten van private partijen laag in. Een aanzienlijk deel van de respondenten is van mening dat de transactiekosten voor LNV gedaald zijn.

De respondenten schatten ook de kennis bij de provincies over transactiekosten van de provincies voor het ILG laag in. Dit geldt eveneens voor de transactiekosten van de private partijen voor het ILG. De respondenten vinden dat de transactiekosten vooral worden beïnvloed door het aantal deelnemende partijen, de voorschriften van het rijk, de complexiteit van ILG, de heterogeniteit van participanten 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 de administratieve lasten met het ILG (vanaf 2007) voor de provincies hoger zijn dan zonder het ILG (vóór 2007). Een kwart geeft zelfs aan dat ze veel hoger zijn.

(e) Principaal/agent issues

Volgens de respondenten is het rijk niet volledig op de hoogte van de wijze waarop de provincies hun taken gaan uitvoeren. De doelen van de provincies zijn volgens hen volledig in lijn met die van het rijk. Echter de voorkeuren van de provincie zijn niet hetzelfde als die van het rijk. Volgens de respondenten heeft de provincie 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. Hier lijkt sprake van een zekere inconsistentie.

Volgens de respondenten is de output (= product) van de provincie goed te meten. Dit lijkt een sociaal wenselijk antwoord gezien de moeilijkheid om bepaalde output te meten. Uit de bestuursovereenkomsten blijkt dat de prestatie-indicatoren vooral op de input gericht zijn en niet op de output. Het oordeel van de respondenten kan echter ook een gevolg zijn van een verschil in interpretatie over wat input en output is. Voorts vinden de respondenten dat het ILG de provincie een forse prikkel geeft om harder te werken aan het landelijke gebied.

Vanuit het oogpunt van de respondenten bezien scoort het vertrouwen van het rijk in de private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau relatief laag. Men schat het vertrouwen van

het rijk in de provincies juist als relatief hoog in. Op hun beurt vertrouwen de provincies waterschappen en gemeenten. Het vertrouwen van de provincie in private partijen op lokaal en gemeentelijk niveau en agrariërs voor het beheer van natuur en landschap scoort echter weer lager. Dit kan reden zijn voor nader onderzoek. Immers, private partijen en agrariërs zijn belangrijke partners van de provincie voor het realiseren van bepaalde onderdelen van het ILG. Een sterk wederzijds vertrouwen is daarvoor goed. Volgens de respondenten scoort het vertrouwen van de provincies in de gebiedscommissies juist weer hoog. Dit geldt eveneens voor het vertrouwen van de provincies in bos- en landgoedeigenaren voor het beheer van natuur en landschap.

Opmerkelijk is de relatief tegenvallende score op de vraag naar het vertrouwen van de provincies in het rijk. Mogelijk is hier sprake van een samenhang met andere vragen. Ook vragen over de complexiteit van ILG, gedetailleerdheid van de bestuursovereenkomsten en de administratieve procedures zien we zekere 'reserves' terug.

(f) Subsidiariteit.

De respondenten vinden dat er geen sprake is van het toepassen van het subsidiariteitsbeginsel. Dit kwam ook al naar voren uit de analyse van de financiële bijdragen van het rijk, provincie en van derden.

(g) Delegatie

De respondenten vinden dat door delegatie 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.

DLG is voor de provincie zeer belangrijk bij de uitvoering van het beleid. Het gebruik maken van DLG door de provincie wordt door de respondenten als gedwongen winkelnering gezien. Voorts vindt men dat door DLG het rijk een oogje in het zeil houdt. Er bestaat volgens de respondenten tussen DLG en de provincie geen verschil in voorkeuren over het te voeren natuur- en landschapsbeleid.

De respondenten zijn niet van mening dat DLG de besluitvorming van het gebiedsgerichte beleid naar zich toe zal trekken en dat door delegatie van taken aan DLG deze meer macht krijgt over de provincies. Daarentegen zijn de respondenten wel van mening dat de delegatie van provincies aan DLG tot schaalvoordelen leidt bij het uitvoeren van projecten voor natuur en landschap. Door dat er taken worden toebedeeld aan gespecialiseerde organisaties worden deze efficiënter uitgevoerd. Men vindt niet dat delegatie van provincies aan DLG de geloofwaardigheid van het gebiedsgericht beleid vergroot. De delegatie van provincies aan DLG leidt niet tot meer coördinatieproblemen en daarmee hoge transactiekosten, die niet worden vergoed door het rijk.

(h) Financiering

De financiering van het ILG 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 in voldoende mate zullen bijdragen om van het ILG een succes te maken. Van de private partijen verwachten zij nog minder. Cofinanciering door de Europese Unie wordt goed haalbaar geacht. De respondenten vinden dat de mogelijkheid om eigen financiële middelen te genereren het ILG attractief maakt voor de provincie.

De respondenten vinden dat cofinanciering niet gemakkelijk is te realiseren bij natuur en landschap. Voor landbouw is men iets minder negatief. Daarentegen zijn de respondenten positief over mogelijkheid van cofinanciering voor recreatie.

Literatuur

- Barzel, Y., 1997
Economic Analysis of Property Rights. Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 161 p.
- Bogetoft, P. and H.B. Olesen, 2004
Design of Production Contracts; Lessons form Theory and Agriculture. Copenhagen Business School Press, Copenhagen, 207 p.
- Cooter, R. and Th. Ulen, 1996
Law and Economics. Second Edition, Addison-Wesley, Reading Massachusetts, 481 p.
- Commissie van Wijzen DLG, 2006
Op weg naar vaste grond. Advies Commissie van Wijzen DLG, Amersfoort, december 2006, 23 p.
- Cornes, R. and T.Sandler, 1996
The theory of externalities, public goods and club goods. Second Edition. Cambridge University Press, Cambridge, 590 p.
- CPB, 1997
Challenging Neighbours: Rethinking German and Dutch Economic Institutions. Springer, Berlin, 592 p.
- Damme, E.E.C. van, 1990
Speltheorie. In: L. van de Geest (ed.), Economische theorie: stand van zaken. Academic Service, Schoonhoven: 363-381
- Deakin, S. and J. Michie, 1997
The Theory and Practise of Contracting. In: S. Deakin and J. Michie (eds.), Contracts, Cooperation, and Competition; Studies in Economics, Management and Law. Oxford University Press, Oxford: 1-39
- Douma, S.W., and H. Schreuder, 2002
Economic Approaches to Organizations. Third Edition, Prentice Hall International, London, 282 p.
- FitzRoy, F.R., Z.J. Acs and D.A. Gerlowski, 1998
Management and Economics of Organization. Prentice Hall Europe, London, 598 p.
- Fudenberg, D. and J. Tirole, 1996
Game Theory. MIT Press, Cambridge Massachusetts, 579 p.
- Furubotn, E.G. and R. Richter, 1997
Institutional and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics. The University of Michigan Press, 542 p.
- Hart, O. and B. Holmström, 1987
Theory of contracts. In: T.F. Bewley (ed.), Advances in Economic Theory; Fifth World Congress. Econometric Society Monographs No. 12, Cambridge: 71-155
- Hart, O., 1995
Firms, Contracts, and Financial Structure. Oxford University Press, Oxford, 228 p.
- Hawkings, D., D.A. Lake, D. Nielson and M.J. Tierney, 2003
Delegation Under Anarchy: States, International Organisations, and Principal-Agent Theory. www.internationalorganizations.org
- Hendrikse, G.W.J., 2003
Economics and Management of Organizations; Co-ordination, Motivation and Strategy. The McGraw-Hill Companies, London, 507 p.
- Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam en H.J. Woltjer, 1999
Overheidsfinanciën. Negende druk, Stenfert Kroese, Wolters-Noordhoff, Groningen, 291 p.

- Kydland, F.W. and E.C. Prescott, 1977
 Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, Vol.85 no.3: 473-491.
- Le Grand, J., 2003
 Motivation, Agency and Public Policy; Of Knights and Knaves, Pawns and Queens. Oxford University Press, Oxford, 191p.
- Lyons, B. and J. Mehta, 1997
 Private Sector Business Contracts: The Text Between the Lines. In: S. Deakin and J. Michie (eds), *Contracts, Co-operation, and Competition; Studies in Economics, Management and Law*. Oxford University Press, Oxford: 43-66
- Milgrom, P. and J. Roberts, 1992
 Economics, Organization and Management. Prentice Hall International, Englewood Cliffs, New New Jersey, 621p.
- Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2008
 Regels inzake de inrichting van het landelijk gebied (Wet inrichting landelijke gebied). Eerste Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 30508, A, Sdu, Den Haag, 37 p.
- Mintzbergen, H., 2006
 Organisatiestructuren. Pearson Education Benelux, 325 p.
- Niskanen, W.A., 1971
 Bureaucracy and Representative Government, Aldine, Chicago, 241 p.
- Rees, R., 1985
 The theory of principal and agent, part I. *Bulletin of Economic Research* 37: 1: 3-26.
- Sandler, T. and J.T. Tschirhart, 1980
 The Economic Theory of Clubs: An evaluated survey. *Journal of Economic Literature*. Vol. XVIII (December 1980): 1481- 1521
- Schram, A.J.H.C., H.A.A.Verbon en F.A.A.M. van der Winden, 2000
 Economie van de Overheid. Tweede Editie. Academic Service Economie en Bedrijfskunde, Schoonhoven, 322 p.
- Teulings, C., L.Bovenberg en H. van Dalen, 2005
 De cirkel van de goede intenties; De economie van het publiek belang. Amsterdam University Press, Amsterdam, 155 p.
- Tiebout, C.M. 1956.
 A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64 (5), p.416-424
- Wiseman, J., 1957
 The Theory of Public Utility Price - An Empty Box. *Oxford Economic Papers*, 9 (1), p.56-74.
- Wolfson, D.J., 2001
 Theorie en toepassingen van de economische politiek. Uitgeverij Coutinho, Bussum, 255 p.

WOT-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

WOT-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

WOT-rapporten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem (2005)*. Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den (2005)*. Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005)*. Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005)*. Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005)*. Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006)*. Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005)*. Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005)*. Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005)*. Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling) (2005)*. Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005)*. Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006)*. Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005)*. Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid
- 14 *Brouwer, F.M., H. Leneman & R.G. Groeneveld (2007)*. The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005)*. Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005)*. Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie
- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006)*. Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006)*. Van adoptiekiel tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006)*. Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006)*. Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout (2006)*. Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006)*. Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden (2006)*. Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen
- 24 *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006)*. Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren
- 25 *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006)*. Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieuriichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie
- 26 *Hoogland, T. & J. Runhaar (2006)*. Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart
- 27 *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer (2006)*. Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer
- 28 *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra (2006)*. Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw
- 29 *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk (2007)*. Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's
- 30 *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk (2006)*. Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?
- 31 *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006)*. Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32 *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2007)*. Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk
- 33 *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006)*. Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds
- 34 *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijtschede (2007)*. Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003

- 35 *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006)*. Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36 *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007)*. Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37 *Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007)*. Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38 *Luijt, J. (2007)*. Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39 *Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007)*. Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40 *Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007)*. De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41 *Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007)*. Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42 *Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007)*. International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43 *Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007)*. Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44 *Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brassler, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007)*. Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45 *Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brassler (2007)*. Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectorialogen als onderdeel van een monitoringmethodiek
- 46 *Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007)*. Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47 *Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007)*. Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48 *Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007)*. Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49 *Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007)*. Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
- 50 *Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007)*. Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51 *Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007)*. Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52 *Oerlemans, N., J.A. Guldemond & A. Visser (2007)*. Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3
- 53 *Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007)*. Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg: methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54 *Velthof, G.L. & B. Fraters (2007)*. Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55 *Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007)*. Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
- 56 *Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007)*. Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2
- 57 *Massop, H.Th.L., J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, T. Kroon & P.J.T. van Bakel (2008)*. Actualisatie Hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58 *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007)*. Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59 *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007)*. Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 60 *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2008)*. Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61 *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007)*. De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
- 62 *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007)*. Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007
- 63 *Aarts, H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits, J. Oenema (2007)*. De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
- 64 *Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008)*. De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
- 65 *Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008)*. Landschap en burgerparticipatie.
- 66 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008)*. Synthese monitoring mestmarkt 2006.
- 67 *Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008)*. Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- 68 *Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008)*. Onder de groene zoden? Verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa?
- 69 *Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008)* Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.

Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

