



“Visie op natuurbeleid ontbreekt.”

foto's Hans van den Bos, Bosbeeld.nl

Het onderhandelingsakkoord: reacties van de provincies toegelicht

De laatste paar weken van 2011 waren spannend voor natuurgeïnteresseerd Nederland. Tot 24 december konden de Provinciale Staten van de twaalf provincies aangeven of zij instemden met het onderhandelingsakkoord ‘decentralisatie natuur’. Zeven provincies stemden voor, vier tegen en één schortte de stemming op.

— Irene Bouwma (Alterra) & Carleen Weebers (Boschap)

> HET ONDERHANDELINGSAKKOORD ‘decentralisatie natuur’ is op 20 september 2011 overeengekomen tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de voorzitter van het Interprovinciaal Overleg en de voorzitter Overlegdelegatie Landelijk Gebied Interprovinciaal Overleg. Het akkoord regelt wie verantwoordelijk is voor

diverse taken op het vlak van natuurbeleid zoals de realisatie van de EHS, beheer van natuur, soortenbeleid en bestrijding van invasieve exoten. Tevens beschrijft het de financiële bijdragen van het Rijk en de provincies. De IPO-voorzitter Johan Remkes schrijft in de toelichting van het IPO op het akkoord op 28 oktober: “Bij instemming door Provinciale Staten op uiterlijk 24 december krijgen de provincies de

totale regie in handen over de provinciale kerntaken ruimtelijke ordening, natuur en regionale economie. Daarmee is de positie van de provincie als gebiedsregisseur aanzienlijk versterkt en wat betreft de provinciale kerntaken de koers naar de toekomst uitgezet”. Al eerder stemde de Tweede Kamer in met het akkoord.

Omstreden akkoord

Opvallend was dat binnen drie maanden na afsluiting van het onderhandelingsakkoord al een aanvulling en een toelichting nodig waren. In de documenten gaan de ondertekenaars vooral in op wie waarvoor wel of niet verantwoordelijk is, welke verplichtingen van toepassing zijn, bijvoorbeeld Europees of niet, en hoe de bevoegdheden zijn georganiseerd. De relatie met de uitvoering van het beheer van natuur en landschap en vooral een visie op natuurbeleid in de toekomst ontbreekt. In het kader van het huidige wetgevingstraject voor een nieuwe wet natuur heeft de staatssecretaris wel toegezegd binnen een jaar met een natuurvisie te komen. Uiteindelijk gingen de Provinciale Staten van vier provincies in december niet akkoord: Friesland, Groningen, Drenthe en Noord-Brabant wezen het akkoord af. De provincie Flevoland heeft de beslissing opgeschort tot begin 2012. Dat het onderhandelingsakkoord in enkele provincies een omstreden onderwerp is blijkt wel uit het feit dat in een aantal provincies een hoofdelijke stemming werd aangevraagd. Het verschil tussen voor en tegenstemmers in onder andere de provincies Friesland, Noord-Brabant en Drenthe was gering (zie tabel 1).

Beweegredenen

Maar wat waren de beweegredenen van de provincies om voor of tegen de stemmen? Uit de diverse moties en de Provinciale Staten-voorstellen¹ komt naar voren dat voor de tegenstemmers met name de onzekerheid rond de financiële en juridische gevolgen van het onderhandelingsakkoord de belangrijkste reden waren om nee te zeggen. Hierbij speelden de nog niet vastgelegde verdeling tussen de provincies van de toegezegde 100 miljoen Rijksmiddelen in het provinciefonds een rol. Ook was er grote onzekerheid of middelen 'grond-voor-grond'-principe voldoende middelen gegenereerd kunnen worden om de nog te realiseren hectares EHS te kunnen kopen en/of inrichten. Het grond-voor-grond-principe gaat ervan uit dat door ruiling of verkoop van gronden die al eerder aangekocht waren maar door de herijking van de EHS op de verkeerde locatie liggen de resterende hectares EHS gerealiseerd kunnen worden. Enkele provincies die tegen stemden, refereren ook aan de bevindingen van het rapport

¹ Bij het schrijven van dit artikel waren nog niet alle moties, stukken en verslagen beschikbaar van de Provinciale Staten. Hierdoor was niet voor alle provincies dezelfde informatie beschikbaar.

'Beoordeling Natuurakkoord' van het Planbureau van de Leefomgeving dat aangeeft dat instemmen met het akkoord kan leiden tot een versnelde achteruitgang van de natuurkwaliteit, wat risicovol is met het oog op de Europese verplichtingen.

In Drenthe sprak gedeputeerde Rein Munniksma – een van de onderhandelaars namens het IPO met staatssecretaris Bleker – zich uit tegen het akkoord. Een belangrijke reden voor hem was de continue wijziging van de uitleg (spelregels) van het akkoord door het Rijk nadat IPO en Rijk op 20 september 2011 een akkoord bereikt hadden. En met name de toevoeging van extra taken voor de provincies nadat het akkoord bereikt was, zonder extra budget.

Onzekerheid over middelen

Ook in de provincies die instemden met het akkoord was de onduidelijkheid over de beschikbare middelen een belangrijk punt van discussie. Gelderland, Zeeland en Limburg verwachten dat het financiële risico voor de provincie van het bestuursakkoord gering is omdat de reeds aangegane aankoop, inrichting en beheerverplichtingen tot 2014 wel vanuit de eigen provinciale middelen voldaan kunnen worden. In Gelderland is hiervoor 25 miljoen extra

Waarde(loos)?



Tabel 1 Uitslagen stemmingen onderhandelingsakkoord in de 12 Provinciale Staten.

| | Coalitiepartijen | Voor instemming met onderhandelingsakkoord | Voor afwijzing onderhandelingsakkoord | Vershil |
|-----------------------------|------------------------------|--|---------------------------------------|---------|
| Voorlopige afwijzing | | | | |
| Provincie Groningen | D66, GL, PvdA, VVD | 15 | 28 | 13 |
| Provincie Drenthe | PvdA, VVD | 19 | 22 | 3 |
| Provincie Noord-Brabant | CDA, VVD, SP | 25 | 27 | 2 |
| Provincie Friesland | CDA, FNP, PvdA | 21 | 22 | 1 |
| Instemming | | | | |
| Provincie Zuid-Holland | CDA, D66, SP, VVD | 40 | 13 | 27 |
| Provincie Gelderland | CDA, D66, PvdA, VVD | 39 | 14 | 25 |
| Provincie Zeeland | CDA, PvdA, SGP, VVD | 31 | 8 | 23 |
| Provincie Noord-Holland | CDA, D66, PvdA, VVD | 34 | 14 | 20 |
| Provincie Utrecht | CDA, D66, GL, VVD | 33 | 14 | 19 |
| Provincie Limburg | CDA, PVV, VVD | 27 | 20 | 7 |
| Provincie Overijssel | CDA, Christenunie, SGP, VVD | 28 | 18 | 10 |
| Geen beslissing | | | | |
| Provincie Flevoland | CDA, Christenunie, PvdA, VVD | aangehouden | | |



Natuur bij de stad krijgt bij dit kabinet een lage prioriteit

gereserveerd, in Zeeland 24 miljoen. In Noord-Holland was men teleurgesteld toen bleek dat volgens Bleker de 25,9 miljoen PASO-middelen², onderdeel zijn van de 100 miljoen die is vastgelegd in het akkoord. Ook de (Programmatische Aanpak stikstof) PAS-middelen, om ruimte te bieden aan economische ontwikkeling door het nemen van herstelmaatregelen in de Natura 2000-gebieden, maken na 2014 onderdeel uit van dit akkoord. Diverse provincies wezen op de discrepantie tussen de nieuwe verantwoordelijkheden en taken voor de provincie en het door het Rijk beschikbaar gestelde middelen hiervoor. Maar na meer dan een jaar onderhandelen waren enkele provincies ook bevreesd dat een 'nee' tegen het huidige akkoord zou leiden tot een nog langere periode van onzekerheid over de financiële middelen voor natuur en landschapsbeleid.

In een aantal provincies ging men akkoord onder aanvullende voorwaarden. Zo stemde men in Zuid-Holland in met het akkoord onder de voorwaarde dat de reeds aangekochte gronden in beheer bij het Bureau Beheer Landbouwgronden in het kader van Recreatie in en om de stad (RodS) voor deze doeleinden gereserveerd blijven. In Noord-Holland ging men akkoord mits de provincie niet financieel verantwoordelijk zou zijn voor de lasten van het agrarisch natuurbeheer per 2014, indien het onmogelijk blijkt om deze te financieren uit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Tevens voegden zij een voorbehoud op het gebied van de invasieve exoten en biodiversiteit. Uiteindelijk was voor de provincies die voor-

stemden de nieuwe taakverdeling voor natuur en landschap zoals vastgelegd tussen Rijk en Provincie de hoofdreden om in te stemmen met het akkoord. Deze provincies zien in het akkoord de kans om primair verantwoordelijk te zijn voor natuur en landschap in hun provincie.

Hoe gaat het nu verder?

In de brief aan de Tweede Kamer van 22 december geeft Bleker aan dat hij na het kerstreces verder met de provincies in overleg zal gaan. Met aanneming van de motie van Koopmans – waarin werd voorgesteld om op korte termijn met provincies die instemmen, de afspraken ten aanzien van financiering en decentralisatie na te komen – zal met de provincies die 'ja' gezegd hebben verdere afspraken gemaakt worden. Of nieuwe onderhandelingen met de provincies die 'nee' gezegd hebben voor hen tot een gunstiger resultaat leiden, is nu moeilijk te voorspellen. De verwachtingen daarover lopen uiteen – de provincies die voor het akkoord stemden, verwachten dat verdere onderhandelingen minder op zullen leveren. Voor de Provinciale Staten van Noord-Holland en Utrecht was dit al een reden om nu reeds akkoord te gaan met het huidige voorstel omdat dit volgens hen het hoogst haalbare was. De tegenstemmende provincies hopen op een betere uitkomst.

Hoe verdere onderhandelingen ook zullen uitpakken... in elk geval zal er aanzienlijk gekort worden op de Rijksbudgetten voor natuur en landschapsbeheer. Beheerders dienen daarom om te zien naar nieuwe inkomstenbronnen en mogelijkheden tot kostenbesparing.<

Irene Bouwma, Irene.Bouwma@wur.nl

Uitspraken van statenleden en gedeputeerden in het debat rond het akkoord

Loggen (VVD, Provinciale Staten Noord-Holland): "Het proces verdient geen schoonheidsprijs, maar een week onderhandelen maakt duidelijk dat de rek eruit is. Door ja te zeggen kiezen we voor het minst slechte scenario."

Kardol (CU-SGP, Provinciale Staten Noord-Holland): "De decentralisatie van de natuurtaken betekent een versterking van de positie van de provincie, waardoor meer daadkracht en creativiteit in de uitvoering mogelijk wordt."

Gedeputeerde Hester Maij (CDA, provincie Overijssel): "Hiermee kunnen we vooruit. Wij zijn blij met de decentralisatie. Het doet recht aan onze kerntaak natuur en onze regierol in het landelijk gebied."

Henk van Dieren (SGP Zuid-Holland): "Het is de juiste schaal om natuurbeleid dichterbij het veld uit te voeren."

Gedeputeerde Rein Munniksma (PvdA, provincie Drenthe): "De staatssecretaris loopt weg voor zijn verantwoordelijkheid om de gevolgen van de draconische bezuinigingen eerlijk uit te leggen. Hij doet daarentegen alsof er niets aan de hand is en wentelt de gevolgen af op het Natuurakkoord en daarmee op de provincies. Het Natuurakkoord gaat vooral over de invulling van de resterende 100 miljoen voor beheer van de bestaande natuur. Het is geen all-risk verzekering voor alle gevolgen van het Regeerakkoord."

² Middelen om via groenprojecten de overlast van de aanleg van de vijfde baan van Schiphol te compenseren