



Terugblik op het ILG

Kwalitatieve evaluatie van het
Investeringsbudget Landelijk Gebied



F.G. Boonstra
L.A.E. Vullings
C. Kwakernaak
R.J. Fontein
W. Kuindersma
C.M. Goossen
M.E. Sanders
E.A. van der Grift
D.A. Kamphorst
G.W.W. Wamelink

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 15



Terugblik op het ILG

Kwalitatieve evaluatie van het
Investeringsbudget Landelijk Gebied

F.G. Boonstra

L.A.E. Vullings

C. Kwakernaak

R.J. Fontein

W. Kuindersma

C.M. Goossen

M.E. Sanders

E.A. van der Grift

D.A. Kamphorst

G.W.W. Wamelink

REFERAAT

Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst, G.W.W. Wamelink, 2012. *Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2371. 94 blz.



Deze kwalitatieve evaluatie gaat over de resultaten van vijf jaar Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het onderzoek toont dat het ILG heeft bijgedragen aan een versterking van de provinciale regie in het landelijk gebied. Het Rijk trok zich terug, maar hield via gedetailleerde bestuursovereenkomsten met provincies en jaarlijkse voortgangsbewaking wel bemoeienis. De resultaatgerichtheid in het beleid voor het landelijk gebied is toegenomen door de afspraken over te leveren prestaties in de ILG-bestuursovereenkomsten en de vaste termijn van zeven jaar. De bundeling van rijks gelden in het ILG droeg bij aan een bundeling van geldstromen op provinciaal niveau. Dit maakte het gemakkelijker voor provincies om doelen en geldstromen te koppelen in integrale gebiedsgerichte projecten. Maatschappelijke organisaties zijn actiever betrokken geraakt bij het beleid voor het landelijk gebied. Voor burgers geldt dit nauwelijks. Het ILG beoogde ook versnelling van de uitvoering. De grondverwerving voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) verliep in ongeveer hetzelfde tempo als vóór het ILG. Over het tempo van de inrichting EHS zijn geen eenduidige conclusies te trekken. De toename van het areaal particulier natuurbeheer in het ILG was vergelijkbaar met de periode daarvoor. Bij agrarisch natuurbeheer is sinds kort een voorzichtigte toename te zien na een jarenlange daling.

Het is niet duidelijk of de realisatie van Recreatie om de Stad in de ILG-periode sneller is gegaan. Van verbetering van de milieucondities door vernatting was nog geen sprake in de ILG-periode, omdat de verdrogingsbestrijding nog nauwelijks van de grond kwam. Het ILG is echter eerder gestopt dan de bedoeling was. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het verbinden van conclusies aan de beschikbare cijfers.

Trefwoorden:

Investeringsbudget Landelijk gebied, Ecologische Hoofdstructuur, grondverwerving, inrichting, Recreatie om de Stad, verdroging, prestatie sturing, gebiedsgericht beleid, resultaatgerichtheid, Rijk, provincies, bestuursovereenkomsten, informatievoorziening.

ISSN 1566-7197

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

1	Inleiding	14
	1.1 Aanleiding	15
	1.2 Investeringsbudget Landelijk Gebied	16
	1.3 Doel- en vraagstelling evaluatie	18
	1.4 Aanpak	19
	1.5 Wat volgt.....	24
2	Sturingssysteem.....	26
	2.1 Inleiding	27
	2.2 Verdeling verantwoordelijkheden.....	27
	2.3 Resultaatgerichtheid.....	32
	2.4 Integraliteit	38
	2.5 Inzet beleidsinstrumenten.....	42
	2.6 Betrokkenheid maatschappelijke organisaties en burgers.....	45
3	Natuur, milieukwaliteit en recreatie.....	50
	3.1 Inleiding	51
	3.2 Versnelling EHS	51
	3.3 Verbetering milieukwaliteit	66
	3.4 Versnelling Recreatie om de Stad.....	71
4	Slotsom	76
	4.1 Inleiding	77
	4.2 Meerwaarde van het ILG.....	77
	4.3 Geleerde lessen.....	80

LITERATUUR

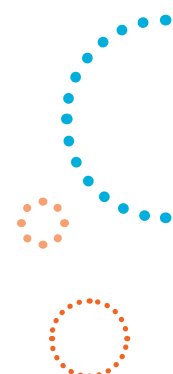
BIJLAGE I GERAADPLEEGDE BRONNEN

BIJLAGE II LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE

BIJLAGE III AFKORTINGEN

BIJLAGE IV RAPPORTEN IN DEZE REEK

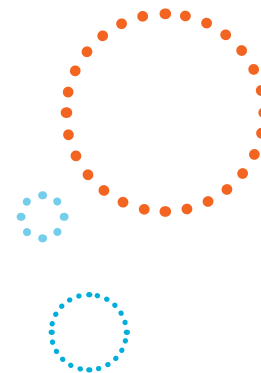
COLOFON





SAMENVATTING





In 2007 startte onder de noemer van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) een nieuw financieel en sturingssysteem voor het landelijk gebied. Het ILG omvat een bundeling van rijksmiddelen voor het landelijk gebied en twaalf bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies, waarin voor een periode van zeven jaar afspraken zijn gemaakt over beleidsprestaties van provincies en financiële bijdragen van het Rijk. Bovendien werden in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) bevoegdheden van het Rijk voor de gebiedsgerichte uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied overgedragen aan de provincies.


ILG en Wilg hadden ingrijpende consequenties voor werkwijzen, sturing en informatievoorziening van zowel Rijk als provincies. Deze veranderingen kregen in de jaren na het afsluiten van de bestuursovereenkomsten hun beslag. In 2010 vond een Midterm Review plaats waarin provincies en het toenmalige ministerie van LNV concludeerden dat het ILG, na een relatief lange aanloopfase, goed op stoom was gekomen. Kort daarop bleek echter dat het Kabinet Rutte I een verdergaande decentralisatie van het natuurbeleid en een forse bezuiniging op het beleid voor landelijk gebied voorstond. In het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011 spraken Rijk en provincies af de ILG-bestuursovereenkomsten met terugwerkende kracht

per 1 januari 2011 af te rekenen en de bestuursovereenkomsten op te zeggen. Hoewel nog niet wettelijk verankerd luidde dit akkoord het einde van het ILG in.

In opdracht van het ministerie van EZ heeft Alterra Wageningen UR een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar vijf jaar ILG. Aanleiding voor het onderzoek was een motie van de Tweede Kamer die vraagt om een volledige en adequate rapportage over het ILG in de periode 2007-2011. Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft het toenmalige ministerie van EL&I verschillende acties uitgezet, waaronder deze kwalitatieve evaluatie van de met het ILG bereikte resultaten, de werking van het nieuwe sturingssysteem en de geleerde lessen voor de uitvoering van de huidige decentralisatie van het natuurbeleid.

Aanpak

In het onderzoek is de volgende aanpak gevolgd. Eerst is een evaluatiekader opgesteld bestaande uit verwachtingen over de veranderingen die het ILG teweeg zou moeten brengen in het sturingssysteem en over de met het ILG te bereiken beleidsresultaten op het gebied van natuur, milieukwaliteit en Recreatie om de Stad (RodS). Om deze verwachtingen te toetsen is daarna gebruik gemaakt van generieke landsdekkende analyses en een meervoudige casestudy



naar vier best practices met het ILG in het Dwingelderveld, Olde Maten en Veerslootlanden, Groot Wilnis-Vinkeveen en de Brabantse Peelvenen. Door de korte tijdsduur van het onderzoek (twee maanden) is vooral geleund op beschikbare gegevens en studies, aangevuld met interviews en expert judgement. Belangrijke belemmering bij de uitvoering van het onderzoek was dat, anders dan voor de beleidsprestaties (output), er geen systematische monitoring is uitgevoerd naar de resultaten (outcome) en uitvoeringsprocessen van het ILG.

Sturingssysteem

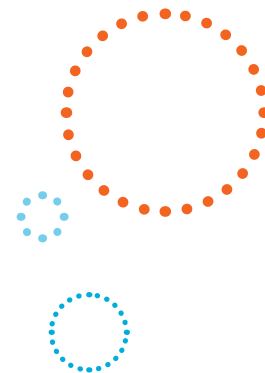


Uit het onderzoek blijkt dat het ILG een duidelijke verschuiving heeft veroorzaakt in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. De positie van provincies als regisseur van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied werd versterkt, vooral door hun beschikking over het grotendeels ontschotte rijksbudget. Provincies kregen de ruimte om deze regierol op eigen wijze in te vullen. Dit uitte zich vooral in verschillende manieren waarop ze hun relaties met gebiedspartijen vormgaven. De organisatieveranderingen die de meeste provincies doorvoerden om hun regierol gestalte te geven kostten wel veel tijd en dit belemmerde een snelle (door)start van de uitvoering. Het Rijk trok zich verder terug uit de directe aansturing van de uitvoering. Wel had het Rijk moeite met loslaten. De bestuursovereenkomsten

stonden nog sterk in het teken van beheersen en de jaarlijkse voortgangsbewaking kreeg, mede onder druk van de Tweede Kamer, al snel het karakter van verantwoording.

De resultaatgerichtheid in het beleid voor het landelijk gebied is toegenomen door de vaste termijn van zeven jaar en de afspraken over te leveren prestaties in de ILG-bestuurs-overeenkomsten. Het dwong provincies strak te programmeren en te prioriteren en zich te ontwikkelen in hun rol als opdrachtgever. Ook leidde het tot bijstelling van onder meer natuurdoelen en inrichtingsopgaven op gebiedsniveau. Kanttekening hierbij is dat resultaatgerichtheid in het ILG vooral de betekenis kreeg van prestatiegerichtheid, door de gedetailleerde prestatieafspraken tussen Rijk en provincies. Omdat veel prestaties eigenlijk een bepaalde werkwijze voorschreven, zoals verwerving EHS en RodS, werd de ruimte voor creatieve oplossingen beperkt. De verticaliteit in de relatie tussen Rijk en provincies belemmerde een gezamenlijk leerproces over knelpunten met betrekking tot de resultaten en de werking van het ILG als sturingssysteem. Ook tussen provincies ontstond hierover weinig kennisuitwisseling.

De bundeling van rijks gelden in het ILG droeg bij aan een bundeling van geldstromen op provinciaal niveau. Dit maakte het gemakkelijker voor provincies om doelen




en geldstromen te koppelen in integrale gebiedsgerichte projecten. Hoewel op gebiedsniveau verbreding is opgetreden bleven koppelingen grotendeels beperkt tot fysieke doelen. Combinatie van werkzaamheden op gebiedsniveau leverde volgens de provincies efficiencywinst. Koppeling van beleidsdoelen aan gebiedsdoelen heeft bovendien bijgedragen aan het draagvlak van gebiedspartijen voor complexe opgaven. Belemmeringen voor beleidsintegratie waren de overblijvende schotten in het ILG en de provinciale begrotingen en de spanning met de tevens beoogde resultaatgerichtheid.

Het is op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen of provincies, gemeenten en waterschappen hun financiële middelen gericht hebben ingezet voor de rijksdoelen uit het tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland. Wel hebben provincies en gemeenten hun ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, zoals onteigening en bestemmingsplanwijziging, aantoonbaar actiever ingezet voor het realiseren van natuur en RodS-doelen. Meerjarige prestatiecontracten met individuele uitvoeringspartners zijn een goed middel gebleken voor het verhelderen en afrekenbaar maken van hun inzet, maar bergen ook risico's in zich voor de betrokkenheid van anderen.

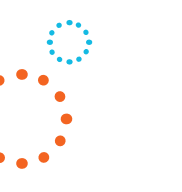
Maatschappelijke organisaties zijn in het ILG actiever betrokken geraakt bij de besluitvorming over en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Voor burgers geldt dit nauwelijks. Door instelling van brede commissies op regionaal niveau of rond concrete gebiedsopgaven is het draagvlak voor de uitvoering toegenomen. Het grote aantal commissies en de overlap aan taken, rollen en bevoegdheden veroorzaakten in sommige provincies ongewenste bestuurlijke drukte en spanning met de tevens beoogde resultaatgerichtheid.

Natuur, milieukwaliteit en recreatie

De veranderingen in sturing, aanpak en bestuurlijke verhoudingen droegen bij aan duidelijke beleidsprestaties (output) op het gebied van EHS-realiseren en RodS. Voor de EHS was eind 2011 53% van de grondverwervingstaakstelling en 29 % van de inrichtingstaakstelling van eind 2013 gerealiseerd. Voor RodS was eind 2011 57% van de grondverwervingstaakstelling gerealiseerd en 23% van de inrichtingstaakstelling. Particulier en agrarisch natuurbeheer realiseerden eind 2011 respectievelijk 13% en 66% van de taakstelling voor de hele ILG-periode. De resultaten op het gebied van verdrogingsbestrijding bleven hierbij sterk achter: slechts 4% van de taakstelling was eind 2011 gerealiseerd. Systematische monitoring van de hiermee bereikte

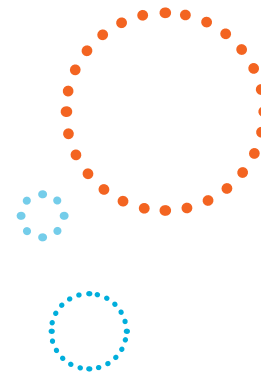


beleidsresultaten (outcome) en/of effecten (impact) heeft echter niet plaatsgevonden dus het is moeilijk vast te stellen hoe de gerealiseerde prestaties, zoals hectares verworven EHS of ruilgrond, hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Wel zijn door grondverwerving en ontsnipperingsmaatregelen natuurgebieden robuuster geworden in de ILG-periode maar ze vertonen waarschijnlijk nog onvoldoende samenhang om de soorten die daar voorkomen duurzaam ruimte te bieden. De ecologische effecten van particulier natuurbeheer zijn alleen in de provincie Utrecht onderzocht: de natuurwaarden namen daar met gemiddeld 500% toe vergeleken met de agrarische uitgangssituatie, maar er liggen ook nog veel potenties. De ecologische effecten van vernattingsmaatregelen in kwetsbare, verdroogde natuurgebieden zijn potentieel aanzienlijk maar in de ILG-periode zijn nog nauwelijks maatregelen voor hydrologisch herstel afgerond.



De beschikbare cijfers over beleidsprestaties geven een wisselend beeld van de verwachte versnelling ten opzichte van de periode vóór het ILG. De grondverwerving voor de EHS verliep in ongeveer hetzelfde tempo als vóór het ILG. Binnen de ILG-periode is wel sterk versneld en bij een gelijkblijvend tempo leek de taakstelling haalbaar. Over het tempo van de inrichting zijn op basis van de beschikbare gegevens

geen eenduidige conclusies te trekken. Wel is duidelijk dat de taakstelling voor inrichting, bij gelijkblijvend tempo, niet gehaald zou worden. De toename van het areaal particulier natuurbeheer in het ILG was vergelijkbaar met de periode daarvoor, maar de taakstelling leek onhaalbaar. Bij agrarisch natuurbeheer is sinds kort een voorzichtige toename te zien na een jarenlange daling van het areaal. Het oplossen van de knelpunten uit het Meerjarenprogramma Ontsnippering in de robuuste verbindingen ging niet sneller dan vóór het ILG. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet duidelijk hoe het tempo van de RodS-realiseratie in de ILG-periode zich verhoudt tot de periode daarvoor. Van verbetering van de milieucondities door vernatting was nog geen sprake in de ILG-periode, omdat de verdrogingsbestrijding nog nauwelijks van de grond kwam. Het ILG is echter eerder gestopt dan de bedoeling was. Provincies en hun partners hadden hun aanpak en inzet afgestemd op een zevenjarige uitvoeringsperiode en niet op een vijfjarige periode. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het verbinden van conclusies aan de beschikbare cijfers. Het is immers onduidelijk of ze wel een versnelling hadden getoond als de periode gewoon was afgemaakt. Bovendien stoken de cijfers niet met de beleving van veel betrokkenen dat er flink vaart is gemaakt in het ILG.



Geleerde lessen

Wat betekenen deze bevindingen nu voor de huidige decentralisatie van het natuurbeleid en de uitvoering in gebieden? Het onderzoek maakt duidelijk dat het ILG een noodzakelijke tussenstap was in de verdere decentralisatie van het beleid voor het landelijk gebied. Het Rijk kwam op afstand te staan en provincies hebben zich ontwikkeld als regisseur in het landelijk gebied en zijn gegroeid in hun rol als opdrachtgever. Er zijn nieuwe uitvoeringsarrangementen gebouwd, werkwijzen toegepast en lessen geleerd waarop de huidige decentralisatie kan voortbouwen.

Relatie Rijk-provincies

Vijf jaar ILG leert dat decentralisatie van rijkstaken naar provincies vraagt om voldoende vertrouwen tussen Rijk en provincies én vereenvoudiging van het over te dragen beleid. Vóór overdracht in het ILG is het rijksbeleid voor het landelijk gebied onvoldoende vereenvoudigd. Hierdoor ontstond voor provincies een ingewikkelde erfenis van regelingen, categorieën en lopende verplichtingen. Dit heeft vooral in de beginperiode veel aandacht en tijd gevraagd.


De informatievoorziening in het ILG was sterk geënt op de verantwoordingsbehoefte van het Rijk. Het verdient aanbeveling om in de huidige decentralisatie de informatievoor-

ziening meer op de gezamenlijke informatiebehoefte te baseren van provincies, Rijk en andere betrokkenen bij de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Naast verantwoording moet de informatievoorziening ook bijdragen aan beleidsleren binnen en tussen betrokken organisaties.

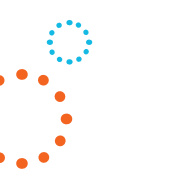
Er werd in het ILG sterk vertrouwd op kwantitatieve prestatietesting. Prestatiecijfers zonder informatie over de context waarbinnen prestaties al dan niet tot stand komen geven echter weinig aanknopingspunten voor bijsturing. Het ILG leert dat prestatiecijfers niet volstaan als sturingsinformatie. Bovendien ontstond in het ILG geen inzicht in de bijdrage van prestaties aan beleidsdoelen of outcome. Het verdient aanbeveling monitoring op het niveau van beleidsdoelen bij aanvang van een beleidsprogramma te regelen. Voor verantwoording aan de Tweede Kamer bieden onafhankelijke evaluaties goede aanknopingspunten.

Organisatie van de uitvoering

Provincies hebben in het ILG goede resultaten geboekt met een mix van horizontale en verticale sturing. De uitvoeringspraktijk van het ILG leert echter dat meer maatwerk in de sturingsaanpak navolging verdient. Bij complexe, integrale gebiedsopgaven is samenwerking met uiteenlopende



belanghebbenden cruciaal. Het verdient daarbij wel aanbeveling de vrijblijvendheid in gebiedssamenwerking te doorbreken door het sluiten van collectieve uitvoeringsafspraken, waarin taken, rollen, verantwoordelijkheden en financiële bijdragen worden vastgelegd. Meer thematische, enkelvoudige opgaven kunnen prima via individuele prestatiecontracten met uitvoeringsorganisaties (blijven) lopen. Deze kunnen effectiever zijn als ze niet alleen gaan over financiële bijdragen, maar ook over de inzet van instrumentarium, capaciteit of netwerk.



Samenwerken met maatschappelijke organisaties biedt geen garantie op draagvlak bij burgers en ondernemers blijkt uit de gebiedsgerichte uitvoeringspraktijk. Er zijn specifieke participatievormen en voorzieningen nodig om burgers en ondernemers bij de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied te betrekken.

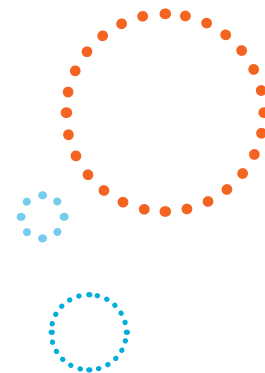
Het in het ILG opgebouwde systeem van brede, regionale gebiedscommissies heeft in veel provincies goed gefunctioneerd maar is geen doel op zich. Nieuwe opgaven zullen vaak vragen om meer flexibele, netwerkachtige partnerschappen tussen overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Het biedt voordelen het zelforganiserend vermogen van bestaande samenwerkingsverbanden hierbij te benutten.

Gebiedsprocessen rond complexe opgaven gedijen bij continuïteit in spelregels, regiefunctie en financiën, zo leert het ILG. De vroegtijdige beëindiging van het ILG zette lopende gebiedsprocessen ernstig onder druk. Het verdient aanbeveling snel helderheid te verschaffen over de condities waaronder gebiedsgerichte uitvoering de komende jaren kan plaatsvinden.

Grondbeleid

In het ILG zijn goede ervaringen opgedaan met het verbinden van strikte voorwaarden aan de aankoop van grond voor natuur- of recreatiedoeleinden en de aansturing van grondverwerving vanuit één punt in de provinciale organisatie. De bestaande grondvoorraad kan hierbij beschouwd worden als werkkapitaal, dat niet alleen ingezet wordt voor ruil, maar ook te gelde kan worden gemaakt om gerichte aankopen te doen bij de afronding van gebiedsprocessen in prioritaire gebieden.

Het wettelijk instrumentarium van de Wilg en de Wro is een effectieve mogelijkheid gebleken om druk op te bouwen op het proces van vrijwillige verkoop of ruil van gronden (stok achter de deur).



Verwachtingsmanagement

Voor de aanpak van hardnekkige problemen zoals de tekortschietende milieukwaliteit van natuurgebieden en het gebrek aan recreatiemogelijkheden rond grote steden, is veel meer nodig dan een herschikking van bevoegdheden tussen overheidslagen blijkt uit vijf jaar ILG. Het verdient aanbeveling om als Rijk en provincies voor de huidige decentralisatie van het natuurbeleid realistische gezamenlijke ambities te formuleren en daarop de verdere uitwerking af te stemmen. Naast het voorkomen van teleurstellingen is het voordeel van dergelijke heldere verwachtingen dat de uitvoering van de decentralisatie hieraan op gezette tijden kan worden getoetst zodat een lerend proces ontstaat van ontwerp, uitvoering, reflectie en bijstelling.



1 INLEIDING



1.1 Aanleiding


Voor u ligt de rapportage van een kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken¹. Aanleiding voor deze evaluatie is een motie van de Tweede Kamer waarin decharge is verleend voor het jaarverslag 2011 van het toenmalige ministerie van EL&I onder de voorwaarden dat 'voor de begrotingsbehandeling een separate, volledige en adequate rapportage over ILG 2007-2011 komt met een volledig overzicht van afspraken conform de overzichtsconstructie ILG inclusief prestaties en bereikte resultaten zowel kwalitatief als kwantitatief'.

Om aan de vraag van de Tweede Kamer te voldoen heeft het toenmalige ministerie van EL&I verschillende sporen ingezet. Zo zijn de Dienst Landelijk Gebied (DLG), de Dienst Regelingen (DR) en provincies gevraagd kwantitatieve prestatiegegevens over de jaren 2007-2011 aan te leveren en is het Comité van Toezicht gevraagd inzicht te geven in de gerealiseerde ILG-prestaties in relatie tot de bestedingen. Daarnaast zijn LEI en Alterra gevraagd een kostprijsanalyse voor de grondverwerving en -inrichting uit te voeren. Hiervan wordt apart verslag gedaan; dit rapport benut alleen relevante prestatiegegevens over de periode 2007-2011.

Voorliggende rapportage gaat in op de kwalitatieve kant van de vraag van de Tweede Kamer. Centraal hierin staan de met de prestaties geleverde resultaten (operationeel doelbereik) op het gebied van natuur, milieukwaliteit, uitvoeringsprocessen en sturing en de hierbij geleerde lessen die relevant zijn voor de uitvoering van de verdere decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies.


Belangrijke beperking bij de beantwoording van de vraag van de Tweede Kamer was de korte tijdsduur waarin het onderzoek moest plaatsvinden (amper twee maanden). Daarbij komt dat, anders dan voor de prestaties (output), er geen systematische monitoring is uitgevoerd van de resultaten (beleidsoutcome) en uitvoeringsprocessen van het ILG. Ook was het door de parallelle inzet van de eerder genoemde sporen nauwelijks mogelijk om van elkaars bevindingen te profiteren. En, 'last but not least': het ILG is door het besluit om verder te decentraliseren voortijdig beëindigd. De periode van zeven jaar is niet afgemaakt en dat maakt het lastig de resultaten te beoordelen. In de aanpak beschrijven we hoe we met deze beperkingen zijn omgegaan.

¹ De afwikkeling van ILG valt sinds 6 november 2012 onder het ministerie van Economische Zaken. Daarvoor was het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie systeemverantwoordelijke voor ILG en Wilg en vóór 14 oktober 2010 vielen ILG en Wilg onder het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Afhankelijk van de tijdsperiode waarvan sprake is, zal in dit rapport het verantwoordelijke ministerie aangeduid worden met ministerie van EZ, toenmalig ministerie van EL&I of toenmalig ministerie van LNV.



De opbouw van dit hoofdstuk is verder als volgt. We beginnen met een kort overzicht van de kenmerken en achtergrond van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (paragraaf 1.2). Daarna gaan we in op de doel- en vraagstelling van de evaluatie (paragraaf 1.3), gevolgd door de aanpak van het onderzoek (paragraaf 1.4). We sluiten af met een leeswijzer (paragraaf 1.5).

1.2 Investeringsbudget Landelijk Gebied



Op 18 december 2006 bereiken minister Veerman en de twaalf provincies overeenstemming over wat het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) 'de grootste decentralisatie van de afgelopen jaren' noemt. Het persbericht bij de lancering spreekt zelfs van een 'stille revolutie in het beleid voor het landelijk gebied' (Kuindersma en Selnes, 2008). Deze operatie, die beter bekend staat onder de noemer ILG ofwel het Investeringsbudget Landelijk Gebied, omvat een bundeling van 3,7 miljard euro aan rijksmiddelen voor de inrichting van het landelijk gebied en een overdracht van verantwoordelijkheden aan provincies². Zoals bij de meeste decentralisatie operaties, zijn de verwachtingen hoog gespannen (Fleurke, 1997; Schilder et al., 2008).

Het ILG moet zorgen voor meer slagvaardigheid in de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied, met provincies in de regierol en gebruik makend van de kracht van gebiedsprocessen.

Maar wat is het ILG nu op de keper beschouwd? Strikt genomen is het ILG een beleidsinstrument van het Rijk om rijksdoelen³ in het landelijk gebied te realiseren. Deze doelen zijn vastgelegd in de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van LNV et al., 2004) en het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (Ministerie van LNV et al., 2006). Provincies hebben hun doelstellingen voor het landelijk gebied vastgelegd in provinciale Meerjarenprogramma's (pMJP's). Het instrument omvat een geldbedrag op de rijksbegroting en bestuursovereenkomsten met alle 12 provincies waarin voor een periode van zeven jaar afspraken zijn gemaakt over te leveren prestaties van provincies en de bijdrage van het rijk. Naast ontschot geld van in totaal 3,7 miljard euro, heeft het Rijk ook DLG-capaciteit (5,5 miljoen uren) ter beschikking gesteld aan de provincies. Ook deze andere aansturing van DLG is vastgelegd in de bestuursovereenkomsten (Kuindersma en Selnes, 2008; IPO en ministerie van LNV, 2010).

² Strikt genomen regelt de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) de overdracht van bevoegdheden van Rijk naar provincies en omvat het ILG de samenvoeging van rijksbudgetten en de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies. In dit rapport hanteren we, tenzij anders vermeld, een brede opvatting van het ILG, dus zowel budget, bestuursovereenkomsten als de overdracht van bevoegdheden volgens de Wilg.

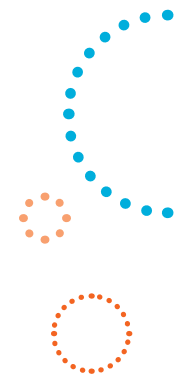
³ Het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland bundelt doelen van het ministerie van LNV (natuur, recreatie, landbouw, nationale landschappen en reconstructie), het ministerie van VROM (milieu, bufferzones en nationale landschappen), het ministerie van V&W (water) en het ministerie van OCW (cultuurhistorie en nationale landschappen).

De manier waarop de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies tot stand komen, is vastgelegd in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Dit geldt ook voor de tot stand koming van de rijks Meerjarenprogramma's en provinciale Meerjarenprogramma's. Verder gaat de wet in op de financieringsconstructie tussen Rijk en provincies en de wijze waarop het Rijk haar middelen ter beschikking stelt aan provincies (via het Groenfonds). Ook staat in de wet hoe Rijk en provincies met elkaar om moeten gaan gedurende de contractperiode en hoe de verantwoording na afloop moet plaatsvinden (Vullings, 2008).

Deze Wilg is ook de opvolger van de Landinrichtingswet 1986. In vergelijking met deze oude wet wordt de procedure van landinrichtingsprojecten vereenvoudigd en wordt de programmering en organisatie van landinrichtingsprojecten overgedragen aan de provincies. De provincies krijgen bovendien zeggenschap over grondverwerving door DLG en het grondbezit van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) voor ILG-doelen. Samen met de overdracht van geld en DLG-capaciteit in het ILG zijn dit dus formele bevoegdheden die worden gedecentraliseerd van Rijk naar provincies (Kuindersma en Selnes, 2008).

Achtergrond voor de decentralisatie vormde de onvrede over de stapeling van sectorale doelen, met eigen regelingen en budgetten van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit stond de gewenste integrale gebiedsgerichte benadering in de weg. Ook de resultaatgerichtheid van en slagkracht in het beleid voor het landelijk gebied lieten te wensen over: er was sprake van een overdaad aan plannen die onvoldoende of te langzaam tot uitvoering kwamen. De aan de decentralisatie gekoppelde prestatiebesturing en verkorting van landinrichtingsprocedures moesten hieraan een einde maken.

Met de inwerkingtreding van de Wilg per 1 januari 2007 ging het ILG formeel van start. De jaren daarna stonden in het teken van verdere implementatie en uitvoering. ILG en Wilg hadden immers ingrijpende consequenties voor werkwijzen, sturing en informatievoorziening van Rijk en provincies en voor de bestuurlijke verhoudingen. In 2010 stelden het IPO en het toenmalige ministerie van LNV een rapportage op voor de Midterm Review (MTR) waarin de balans over drie jaar ILG werd opgemaakt. De belangrijkste boodschap was dat het ILG, na een relatief lange aanloopfase, goed op stoom was gekomen (IPO en ministerie van LNV, 2010).





Kort daarop besloot het nieuwe kabinet Rutte I echter dat de met het ILG in gang gezette decentralisatie niet ver genoeg ging. Het wilde 'de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid weer aan de basis leggen, in de streek, met een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden'⁴. Bovendien stelde het kabinet een forse bezuiniging voor op het beleid voor het landelijk gebied. Vooruitlopend op de verdere uitwerking van de decentralisatie en bezuinigingen verzoekt staatssecretaris Bleker provincies eind oktober 2010 per brief⁵ geen uitgaven meer te doen voor robuuste verbindingen en Recreatie om de Stad (RodS) en geen nieuwe verplichtingen aan te gaan ten laste van het ILG-budget. Deze brief veroorzaakt veel onrust bij provincies en betekent dat de uitvoering in de gebieden vrijwel stil komt te liggen. Ondertussen beginnen onderhandelingen over verdere decentralisatie van het natuurbeleid en de invulling van de bezuinigingen. In het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van 20 september 2011 spreken Rijk en provincies af de ILG bestuursovereenkomsten met terugwerkende kracht per 1 januari 2011 af te rekenen en de bestuursovereenkomsten op te zeggen. Het na de doorgevoerde bezuiniging resterende budget moet worden ingezet voor beheer in de periode 2011-2013 en harde juridische

verplichtingen. Per 1 januari 2014 worden provincies volledig financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van het natuurbeleid en vloeien de rijksmiddelen voor beheer in het Provinciefonds. Hoewel nog niet wettelijk verankerd luidt dit akkoord het einde van het ILG in.

1.3 Doel- en vraagstelling evaluatie

Doel van de evaluatie is een kwalitatieve beoordeling te geven van de met het ILG bereikte resultaten. Tevens richt de evaluatie zich op beoordeling van de werking van het ILG als sturingssysteem en het in kaart brengen van de geleerde lessen op het gebied van het sturingssysteem en de resultaten voor de huidige decentralisatie van het natuurbeleid.

Uiteengelegd in onderzoeksvragen:

- Sturingssysteem: Welke verwachtingen waren er van het ILG als nieuw sturingssysteem? In hoeverre zijn deze verwachtingen gerealiseerd? Wat waren succes- en faalfactoren?
- Bereikte resultaten: Hoe verhouden de met het ILG bereikte prestaties zich tot de beoogde operationele beleidsdoelstellingen? Hebben de inspanningen geleid

⁴ Brief staatssecretaris Henk Bleker aan Tweede Kamer over Decentralisatie Natuurbeleid, 21 september 2011.

⁵ Brief staatssecretaris Henk Bleker aan provincies over Rapportage Midterm Review, 20 oktober 2010.

tot versnelling van de uitvoering? Wat waren succes- en faalfactoren in de uitvoering? We beperken ons hierbij tot de operationele doelen op het gebied van natuur, milieukwaliteit en recreatie.

- 'Lessons learned': Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de ervaringen met het sturingssysteem en de resultaten voor de uitvoering van de huidige decentralisatie?


Hierbij is het belangrijk te vermelden dat het ILG voortbouwt op eerdere beleidsinspanningen voor onder meer natuur, milieukwaliteit en landschap en dat er na de eerste ILG-periode van 2007-2013 nog een periode werd voorzien. Bovendien zijn er naast het ILG andere beleidsinspanningen van invloed op het bereiken van beleidsdoelen op deze terreinen, denk aan ruimtelijke ordening of generiek milieu- en waterbeleid. We onderzochten zodoende de bijdrage van een specifiek aan tijd gebonden beleidsinstrument in combinatie met een verandering in sturing aan een lopend beleidsprogramma. Het is daarmee geen evaluatie van het gehele natuur-, milieu- of landschapsbeleid op doeltreffendheid of doelmatigheid.

1.4 Aanpak


Om een kwalitatieve beoordeling te kunnen geven van de resultaten van het ILG is een evaluatiekader opgesteld. Het bestaat uit acht verwachtingen over de resultaten en/of veranderingen die met het ILG werden beoogd. Deze 'bril' waarmee we naar het ILG kijken ontlenen we aan de formele beleidsdoelen waaraan het ILG moest bijdragen (bijvoorbeeld realisatie van de EHS) (Ministerie van LNV, 2006), de Memorie van Toelichting op de Wilg (Tweede Kamer, 2006), eerder onderzoek naar de verwachtingen van het ILG ten tijde van de invoering (Kuindersma en Selnes, 2008) en aan een quick scan van de landelijke Midterm Review rapportage (IPO en ministerie van LNV, 2010) en provinciale Midterm Review rapportages (2010).

Het evaluatiekader omvat zodoende de volgende vijf verwachtingen over het sturingssysteem en drie verwachtingen over de te bereiken resultaten:

1. Het ILG verheldert de verantwoordelijkheden van Rijk en provincies: het Rijk stuurt op hoofdlijnen en de provincies zijn dé regisseur over de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied.
2. Het ILG draagt bij aan een grotere resultaatgerichtheid in de uitvoering, via het vooraf maken van meerjarige afspraken tussen Rijk en provincies over afrekenbare



doelen en in te zetten middelen en monitoring van prestaties en afrekening achteraf.

3. Provincies zijn door het ILG beter in staat tot het koppelen van doelen en geldstromen in een integrale gebiedsgerichte aanpak.
 4. Door het ILG zetten provincies, gemeenten en waterschappen hun geld, menskracht en ruimtelijk ordeningsinstrumenten voor het landelijk gebied gericht in voor de rijksdoelen uit het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP2).
 5. Door het ILG betrekken provincies maatschappelijke organisaties en burgers actiever bij besluitvorming over en uitvoering van gebiedsgericht beleid voor het verwerven van draagvlak en het mogelijk maken van gebiedsgericht maatwerk.
 6. Het ILG heeft bijgedragen aan een versnelde realisatie van een samenhangend netwerk van natuurgebieden (EHS).
 7. Het ILG heeft bijgedragen aan een verbetering van de milieuoedities voor natuur.
 8. Het ILG heeft bijgedragen aan een versnelde realisatie van recreatiegebieden om de grote steden.
- 

Om deze verwachtingen te toetsen is gebruik gemaakt van generieke, landsdekkende analyses en een meervoudige casestudy naar vier best practices met het ILG op gebiedsniveau in wisselende combinaties (zie kader 1.1). De casestudy diende voor de inkleuring van het generieke beeld, het opsporen van succes- en faalfactoren en lessons learned. Aan de casestudy zijn geen generieke conclusies ontleend. Voor het onderdeel vermessing is in overleg met de opdrachtgever gekozen om de analyse te beperken tot een goed gekozen casus in een reconstructiegebied. Voor het onderdeel RodS is juiste een generieke analyse uitgevoerd op basis van beschikbare gegevens en diepte interviews met betrokkenen van de vier RodS provincies en DLG.

Kader 1.1 Onderzoeksmethodieken per onderwerp

	Bereikte resultaten				Sturingssysteem
	EHS	Verdroging	Vermesting	RodS	
Generieke analyse	+	+		+	+
Casestudy	+	+	+		+

Bij de selectie van gebiedscasus speelden de volgende criteria een rol: best practice volgens de betreffende provincie, er is sprake van EHS verwerving en/of inrichting, er is sprake van een projectstructuur, de omvang van het gebied is tussen de 100 en 1000 ha, het project was al vóór de ILG-periode in uitvoering en de selectie resulteert in een redelijke geografische spreiding over Nederland. Verder golden als randvoorwaarden dat in minimaal twee casussen verdrogingsbestrijding en in minimaal één casus de aanpak van piekbelasting met stikstof op kwetsbare natuur aan de orde was. Op basis van beschikbare bronnen (MTR-rapportages, eerdere studies etc.) hebben we eerst een groslijst gemaakt van mogelijke casussen en een ranking aangebracht. Vervolgens zijn de vier best scorende casussen en de selectiecriteria voorgelegd aan de betreffende provincies, met de vraag of zij het eens waren met onze

beoordeling. Dit heeft in één geval geleid tot bijstelling. Deze exercitie resulteerde in een keuze voor de volgende gebiedscasus: Dwingelderveld (Drenthe), Olde Maten en Veerslootlanden (Overijssel); Groot Wilnis-Vinkeveen (Utrecht) en het Brabantse deel van de Peelvenen (Noord-Brabant) (zie verder kaders 1.2 tot en met 1.5).

We kozen op beide niveaus van analyse voor een mix van documentenanalyse (zowel primaire als secundaire bronnen), (her)interpretatie van bestaande gegevens in het licht van de vraagstelling van deze evaluatie, expert judgement, interviews en expertmeetings. Voor het verkrijgen van een algemeen beeld van de resultaten presenteerden en interpreterden we reeds beschikbare feiten en cijfers uit het Compendium voor de Leefomgeving (www.compendiumvoordeleefomgeving.nl), de



jaarrapportages Meerjarenprogramma Ontsnippering, de Natuurmeting op Kaart (NOK 2007-2012) en de Prestaties en Effecten in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (PEIL 2007-2011) en voerden we aanvullende interviews uit. Voor de casestudy en het onderdeel sturing konden we voortbouwen op de resultaten van het onderzoeksprogramma ILG en gebiedsprocessen⁶ waarbinnen vanaf de start van het ILG vragen van provincies, gebiedspartijen en het toenmalige ministerie van LNV over het ILG-sturingssysteem en de organisatie van de uitvoering zijn beantwoord (zie voor een overzicht bijlage 4). Daarnaast maakten we voor de casestudy gebruik van beschikbare documenten (inrichtingsplannen, voortgangsrapportages etc.), interviews en expert judgement. Voor het onderdeel sturing zijn aanvullende interviews gehouden op provinciaal niveau en is een panelbijeenkomst georganiseerd met experts van provincies, het toenmalige ministerie van EL&I en DLG. Een overzicht van respondenten voor de verschillende onderdelen staat in bijlage 1.

Al met al is zo een 'patch work' van snel toepasbare methodieken en reeds beschikbare bronnen ingezet om in korte tijd zo goed mogelijk antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvragen. Het mag duidelijk zijn dat dit afwijkt van een onderzoeksopzet waarbij de vraag leidend is voor de dataverzameling en nieuwe data kunnen worden verzameld voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarnaast speelden meer algemene methodische beperkingen van doelevaaties een rol die te maken hebben met het vaststellen van causaliteit tussen de beleidsinterventie en het effect. Dit is vooral lastig in beleidsprogramma's, zoals het ILG, waarin veel tijd zit tussen de interventie en het effect en er naast de beleidsinterventie tal van andere factoren het beleidseffect beïnvloeden. Gevolg van deze beperkingen is dat sommige stukjes van de lappendeken ontbreken omdat niet alle vragen even volledig en diepgaand konden worden beantwoord. Ook moesten we soms slagen om de arm houden bij de presentatie van onze bevindingen. Wanneer dit aan de orde is zal hiervan in de navolgende hoofdstukken zo goed mogelijk melding worden gemaakt.

⁶ Uitgevoerd door Alterra Wageningen UR in opdracht van het toenmalige ministerie van LNV, Directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van achtereenvolgens het Cluster Vitaal Landelijk Gebied en het Domein Natuur, Landschap en Platteland.

Kader 1.2 Dwingelderveld

Het Dwingelderveld bestaat grotendeels uit bos en heide, afgewisseld door vennen en veentjes. Het 5.585 ha grote gebied staat bekend als het grootste aaneengesloten natte heidegebied van het Europese vasteland. Het gebied ligt in de provincie Drenthe in de gemeenten Westerveld, Midden-Drenthe en De Wolden. Het Dwingelderveld is in 1991 ingesteld als Nationaal Park, in 1996 aangewezen als Vogelrichtlijngebied en in 2003 aangemeld als Habitatrichtlijngebied. In 2007 startte de voorbereiding van het inrichtingsplan Nationaal Park Dwingelderveld gericht op verdere bescherming en herstel van de natuur en in 2010 ging de uitvoering van start. In 2014 wordt de afronding van het project voorzien. In totaal is de inrichting van 230 ha EHS in uitvoering en wordt in een

gebied van ruim 2.000 ha de verdroging van de natuur vermindert. Hieraan worden maatregelen gekoppeld gericht op aanpak van de wateroverlast, verbetering van de waterkwaliteit, ontsnippering, terugbrengen van verzuring, vermesting en geluidsoverlast, landbouwstructuurverbetering en recreatief medegebruik. De Bestuurscommissie Dwingelderveld (BCD), ingesteld door de provincie, is verantwoordelijk voor het realiseren van de voorgestelde maatregelen in het inrichtingsplan binnen de afgesproken tijd en budget. De BCD bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincie, DLG, Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten, waterschap Reest en Wieden, Rijkswaterstaat, Nationaal Park Dwingelderveld en LTO-Noord.

Kader 1.3 De Peelvenen

De Peelvenen vormen een uniek natuurgebied van bijna 2.500 ha ter weerszijden van de grens van Noord-Brabant en Limburg. De Groote Peel vormt samen met de nabijgelegen Deurnsche Peel en Mariapeel het restant van wat eens een uitgestrekt oerlandschap was van levend hoogveen. Door onder meer verdroging en vermesting staan de natuurwaarden onder druk. In 1992 werd het gebied dan ook aangewezen als Strategisch Groenproject (SGP) in het Structuurschema Groene Ruimte. Deelgebieden van de Peelvenen zijn eveneens Natura 2000-gebied. Doel van het SGP was

hoogveenregeneratie onder meer door grootschalige natuurontwikkeling. Door de grote claims op landbouwgrond die dit met zich meebracht, besloot de toenmalige streekcommissie rond 2002 het landinrichtingsinstrument in te zetten. Na moeizame onderhandelingen tussen landbouw- en natuurvertegenwoordigers werd in 2005 een landinrichtingsplan vastgesteld met de veelzeggende titel 'Het onverenigbare verenigd'. In het plan werden afspraken vastgelegd over natuur, landbouw, vernatting, recreatie, cultuurhistorie en leefbaarheid. De uitvoering startte met het project De Ankers dat in

Kader 1.3 De Peelvenen -vervolg-

2005 werd afgerond. In een gebied van circa 40 ha werd weer hoogveenvorming mogelijk. De natuur is natter geworden terwijl de woningen en erven droog zijn gehouden met een kade, gemalen en sloten. Met de komst van de Wilg nemen de provincies de regie over de landinrichting over van het toenmalige ministerie van LNV en kiezen Noord-Brabant en Limburg ieder hun eigen uitvoeringsstructuur. In Noord-Brabant blijft de landinrichtingscommissie De Peel in tact naast de reconstructiecommissie de Peel. Limburg kiest ervoor om de uitvoering van het landinrichtingsplan over

te laten aan vier gebiedscommissies (Kuindersma et al, 2010b). De uitvoerende werkzaamheden gaan ondertussen vooral in het Brabantse deel door. Het project Koningshoeven Natuur voorziet in de inrichting van een natuurstrook (132 ha) in het Middengebied. Daarnaast vindt op circa 280 ha direct herstel van de hydrologie plaats en wordt herstel van de hydrologie van andere delen van de Deurnsche Peel op termijn mogelijk gemaakt. Ook is er veel aandacht voor behoud van cultuurhistorie.

Kader 1.4 Olde Maten en Veerslootlanden

Het gebied Olde Maten en Veerslootlanden ligt tussen Zwartsluis en Rouveen en valt grotendeels binnen de grenzen van de gemeente Staphorst in Overijssel. Het is een laagveengebied. Door de grondwaterstands daling is er sprake van afname van de veenlaag en bodemdaling. Het is een agrarisch gebied dat deel uitmaakt van een zogenaamd slagenlandschap met langgerekte graslanden en sloten en hoge landschappelijke en natuurwaarden herbergt. De sloten zijn in de loop der tijd echter dichtgegroeid waardoor het open landschap deels is verdwenen. Het natuurgebied heeft een omvang van 993 ha, maakt deel uit van de EHS en Natura 2000. Het gebiedsproces startte al in 1994

met de landinrichting Rouveen. Naast landbouwstructuurversterking is in deze ruilverkaveling 95% van de benodigde hectaren voor natuur verworven. Pas in 2007, na afronding van de ruilverkaveling, zijn de plannen voor het natuurgebied verder uitgewerkt. Besloten werd de uitvoering sectoraal op te pakken. De landinrichtingscommissie werd opgeheven en DLG voert uit in opdracht van provincie Overijssel. Wel is er een werkgroep in het leven geroepen, bestaande uit Staatsbosbeheer, gemeente Staphorst, ITO, ANV, provincie Overijssel en het waterschap Groot-Salland om vinger aan de pols te houden.

Kader 1.5 Groot Wilnis–Vinkeveen

Groot Wilnis–Vinkeveen in de gemeenten Breukelen en Ronde Venen maakt deel uit van het gebied De Venen in de provincie Utrecht. Het is een typisch Hollands veenweide landschap met sloten en koeien in de wei. De afwisseling van land en water biedt ook goede kansen voor natuur. Door het grote oppervlak aan open water heeft het watersysteem een groot zelfreinigend vermogen. Lokaal zijn er waardevolle sloot-, oever- en schraallandvegetaties. In 1998 ontwikkelden 27 samenwerkende partijen het Plan de Venen. Het ging om de aanleg van natte natuur voor de EHS. Over concrete uitwerking voor onder meer Gagel-Donkereind (de voorloper van Groot Wilnis-Vinkeveen) konden partijen het echter niet eens worden en het gebiedproces stagneerde. Toen in 2004 een

nieuwe claim van 400 ha natuur voor de robuuste verbinding ‘de Natte As’ ontstond, werd duidelijk dat er iets moet gebeuren. Na een intensief planproces gingen partijen in 2006 akkoord met een herijking van het Plan de Venen. Hierin is onder meer de natuurclaim teruggebracht tot 360 ha en wordt ingezet op combinatie van natuur- en wateropgaven met landbouw. Voor de uitvoering van het project Groot Wilnis-Vinkeveen riep de gebiedscommissie voor het gebied De Venen een stuurgroep en een projectgroep in het leven met vertegenwoordigers van ITO Noord, de Natuur- en Milieufederatie Utrecht, de gemeente De Ronde Venen, het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, ANV Utrechtse Venen, Staatsbosbeheer en de provincie Utrecht.

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 bespreken we de veranderingen die het ILG veroorzaakte in de bestuurlijke verhoudingen en sturing in het landelijk gebied en de daarbij opgetreden succes- en faalfactoren. Hoofdstuk 3 doet verslag van de bijdrage van het ILG aan versnelling van de realisatie van de EHS, de verbetering van milieucondities voor natuur en de versneling van de realisatie van recreatiegebieden om de grote steden.

Ook succes- en faalfactoren voor de beoogde versnelling en verbetering komen aan bod. Hoofdstuk 4 sluit af met een bespreking van de meerwaarde van het ILG en de lessen die getrokken kunnen worden uit de ervaringen met vijf jaar ILG voor de uitwerking van de huidige decentralisatie.



2 STURINGSSYSTEEM



2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de veranderingen die het ILG teweeg bracht in de bestuurlijke verhoudingen en sturing in het landelijk gebied. We bespreken hiertoe vijf verwachtingen die ingaan op de bijdrage van het ILG aan achtereenvolgens de verschuiving van verantwoordelijkheden van het Rijk naar provincies (paragraaf 2.2), de resultaatgerichtheid in de uitvoering (paragraaf 2.3), de integraliteit van de aanpak (paragraaf 2.4), de inzet van beleidsinstrumentarium voor rijksdoelen (paragraaf 2.5) en de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers (paragraaf 2.6). Eerst wordt steeds de verwachting geïntroduceerd en toegelicht, waarna toetsing volgt. De algemene bevindingen worden geïllustreerd aan de hand van de casestudy naar gebiedsprocessen in het Dwingelderveld, Olde Maten en Veerslootlanden, Groot Wilnis-Vinkeveen en de Brabantse Peelvenen.

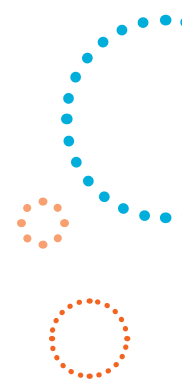
2.2 Verdeling verantwoordelijkheden

In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Het ILG verheldert de verantwoordelijkheden van Rijk en provincies: het Rijk stuurt op hoofdlijnen en de provincies zijn dé regisseur over de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied.

Toelichting

Het ILG is (achteraf gezien) een tussenstap in de decentralisatie van het beleid voor het landelijk gebied van Rijk naar provincies. Dit proces is al met het Decentralisatie Impulsakkoord van 1993 ingezet en heeft een voorlopig sluitstuk gekregen in het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur van september 2011. Ondanks de overdracht van steeds meer instrumenten en taken op het gebied van de uitvoering van het natuurbeleid bleven er nog allerlei vormen van centrale programmering (bijvoorbeeld via de aansturing van DLG en de vaststelling van budgetten en landelijke subsidie-regelingen). Met de introductie van het ILG wilde het Rijk de verantwoordelijkheidsverdeling met provincies verhelderen, zelf op hoofdlijnen sturen en de regie over de uitvoering van beleid op het gebied van natuur, landbouw, recreatie, landschap, water, duurzaam bodemgebruik, reconstructie en leefbaarheid platteland bij provincies leggen.





Zelf bleef het Rijk verantwoordelijk voor de beleidsformulering, tot uitdrukking komend in het Meerjarenprogramma behorende bij de Agenda Vitaal Platteland. Het zou zich niet meer bemoeien met de manier waarop provincies de rijksdoelen realiseren. De minister van LNV/EL&I werd binnen het Rijk systeemverantwoordelijke voor het ILG. De provincies kregen met het ILG de regie over de verdere uitwerking en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Provincies zouden, beter dan het Rijk, in staat zijn om de verschillende doelen en belangen af te wegen omdat zij dichterbij burgers en lokale organisaties staan. In twaalf bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies werd de verantwoordelijkheid van provincies verder geconcretiseerd. Zogenaamde prestatieafspraken gaven inzicht in de precieze bijdrage die provincies moesten leveren aan het bereiken van rijksdoelen voor het landelijk gebied en de daarbij behorende rijksmiddelen.

Bevindingen



Het onderzoek wijst uit dat de regiefunctie van provincies in het beleid voor het landelijk gebied in de ILG-periode is toegenomen. Gebiedspartners zien de provincie inmiddels als dé regievoerder voor het landelijk gebied (IPO en ministerie van LNV, 2010; Kuindersma et al, 2010a). De positie van de provincies werd vooral versterkt door de omvang van het

(ontschot) rijksbudget waarover de provincies vanaf 2007 de beschikking kregen. Dit budget konden ze bovendien koppelen aan eigen provinciale middelen en aan budgetten van andere overheden en private partijen. Dit verschafte de provincies een sterkere positie ten opzichte van gebiedspartijen zoals waterschappen, gemeenten en terreinbeheerders. Provincies hebben hun positie als regisseur gebruikt om meer in te zetten op integraal gebiedsgericht werken. Deze werkwijze is in de ILG-periode versterkt en duidelijker onder provinciale regie gekomen. Ook bestuurlijk werd het voor gedeputeerden landelijk gebied gemakkelijker om hun rol te pakken. De casestudy toont diverse voorbeelden waarin de persoonlijke bemoeienis van de betrokken gedeputeerde bijdraagt aan het vlottrekken van vastgelopen gebiedsprocessen.


Provincies kregen met de zeggenschap over financiële middelen en doordat het Rijk zich terugtrok uit de uitvoeringsprocessen in het landelijk gebied, ook ruimte om de regierol op eigen wijze vorm te geven. Alle provincies maakten daarbij een omslag van een planvormings- naar een programmerings- en uitvoeringsorganisatie. Meestal leidde dit tot ingrijpende organisatieveranderingen die veel tijd en energie vroegen en waarmee beleid, programmering en uitvoering gescheiden werden. In sommige provincies,

zoals Noord-Brabant, waren de organisatieveranderingen al doorgemaakt ten tijde van de reconstructie en droeg het ILG bij aan een soepele doorstart. Provincies ontwikkelden zich door het ILG in hun rol als procesregisseur. Dit was niet alleen wenen voor henzelf maar ook voor de andere gebiedspartijen. Zo leverde provincie Utrecht in het gebied De Venen van oudsher vooral een inhoudelijke bijdrage door inbreng van natuurdoelen in het Plan De Venen. Na 2007 treedt de provincie echter duidelijker naar voren als procesregisseur en verdwijnt de inhoudelijke inbreng wat naar de achtergrond. Dit tot onvrede van de natuurorganisaties die hun natuurlijke bondgenoot missen.


De grootste verschillen in provinciale regie zijn ontstaan in de wijze waarop provincies hun externe relaties vormgaven. De Wilg schrijft hierover niets voor maar impliceert wel een mix van horizontale en verticale sturing. Bij horizontale sturing plaatst de overheid zich in een gelijkwaardige positie ten opzichte van andere actoren en gaat samenwerkingsrelaties aan met andere overheden, belangenorganisaties en burgers om doelen te bereiken. Er is sprake van twee- of meerzijdige sturing: niet alleen de overheid stuurt, andere partijen sturen mee. Bij verticale sturing is de sturingsrelatie hiërarchisch en eenzijdig bepaald; de overheid stelt de doelstellingen eenzijdig vast en probeert

die te bereiken door het beïnvloeden van andere, ondergeschikte, actoren binnen of buiten de overheid (Kalders et al., 2004). Hoewel vrijwel alle provincies kozen voor een mix van horizontale sturing (veelal via breed samengestelde gebiedscommissies) en verticale sturing (veelal via contracten) waren er ook verschillen tussen provincies en soms zelfs per opgave binnen provincies. Zo legde provincie Utrecht de nadruk op horizontale sturing door veel zeggenschap te geven aan brede, regionale gebiedscommissies. Provincie Overijssel versterkte de verticale sturing via prestatiecontracten met gemeenten en waterschappen, aangevuld met een lichte vorm van regionaal overleg (Kuindersma et al, 2010a; Boonstra en Fontein, 2011). Provincie Gelderland koos voor een regierol met zowel aandacht voor horizontale sturing met vijf adviseerende streekcommissies en 38 gebiedscommissies, als aandacht voor verticale sturing via meerjarige prestatieovereenkomsten met drie terreinbeheerders, vier waterschappen en twee gemeenten. Deze nadruk op individuele contracten ging overigens wel ten koste van de betrokkenheid van de andere partners en de horizontale sturing van streek- en gebiedscommissies (Rekenkamer Oost-Nederland, 2010a).

De specifieke keuzes van provincies leidden soms ook tot ongewenste effecten, vooral in provinciegrens overstijgende gebiedsprocessen. Zo gingen in Noord-Brabant en Limburg



gebiedspartijen en provincies in het gebied Peelvenen na invoering van het ILG ieder hun eigen weg nadat aanvankelijk een gezamenlijk landinrichtingsplan was opgesteld. In Noord-Brabant bleef de landinrichtingscommissie De Peel in tact naast een overkoepelende reconstructiecommissie. Provincie Limburg liet de uitvoering van het landinrichtingsplan over aan vier gebiedscommissies. Hierdoor nam de samenhang in de uitvoering af. In de Gelderse Vallei (Utrecht en Gelderland) werkten gebiedspartners al sinds jaar en dag provinciegrensoverschrijdend samen. Sinds de komst van het ILG gingen de provinciale sturingsmodellen echter steeds meer uitelkaar lopen wat de gezamenlijke uitvoering in dit gebied bemoeilijkte (Kuindersma et al., 2010a; PS Gelderland, 2010).



De provinciale regierol had ook directe gevolgen voor de aansturing van Rijksdiensten als de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Dienst Regelingen (DR). In de bestuursovereenkomsten werd naast rijksgeld (3,7 miljard euro) ook DLG-capaciteit (ruim 5,5 miljoen uur) ter beschikking gesteld aan provincies. Provincies konden zelf bepalen hoe ze deze capaciteit inzetten maar als ze andere uitvoeringsorganisaties wilden inzetten moesten ze dat zelf betalen. DLG en ook de DR werden niet gedecentraliseerd en bleven formeel rijksdiensten. Ook de grondverwerving door DLG bleef formeel

in rijkshanden via het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) maar kwam in de praktijk onder provinciale aansturing.

Provincies hadden aanvankelijk moeite met hun nieuwe rol als opdrachtgever van DLG en DLG was niet gewend aan de strakkere regie die de provincies voorstonden. Uiteindelijk heeft in alle provincies in de ILG-periode een omslag plaatsgevonden van sturing op uren en middelen naar sturing op prestaties en mijlpalen. De eindigheid van de beschikbare uren maakte het noodzakelijk om keuzes te maken en droeg bij aan een meer zakelijke en directe aansturing van DLG, vooral bij nieuwe projecten. Deze omslag ging echter niet zonder slag of stoot. DLG was gewend vrij zelfstandig te opereren als trekker van inrichtingsprojecten en als grondverwerver en had zo zijn eigen werkwijzen. Bovendien bleef DLG zich in de ogen van veel provincies sterk associëren met de uitvoering van rijksbeleid, terwijl provincies soms anders wilden werken (vgl. Commissie van Wijzen DLG, 2006).

Ondanks de verschuiving in regie van Rijk naar provincies, bleef het Rijk wel indirect sturen via de met provincies afgesloten bestuursovereenkomsten en voortgangsbewaking. De bestuursovereenkomsten waarin vooraf precies was vastgelegd welke prestaties tegen welke kosten moesten worden gerealiseerd toonden een grote behoefte aan beheersing en

werden achteraf door provincies gezien als ‘gestold wantrouwen’. Hun bezwaren golden vooral het detailniveau van de afspraken en de beperking van hun beleidsruimte die deze veroorzaakten. Ook werd in de bestuursovereenkomsten geregeld hoe de informatievoorziening van provincies aan het Rijk moest plaatsvinden. Vooral de jaarlijkse rapportages en gesprekken over de voortgang van prestaties en financiële uitputting, bovenop de momenten van de MTR (in 2010) en de eindverantwoording in 2014, voelden veel provincies als overdreven bemoeienis. De PEIL-formats, zoals opgenomen in de bestuursovereenkomsten, waren erg gedetailleerd en maakten het lastig de vaak sterk verweven gebiedsaanpak te verantwoorden op verschillende doelen. Verder bleek het lastig voor LNV om zich bij deze jaarlijkse momenten te beperken tot voortgangsbewaking en beoordelende elementen te vermijden (Kamphorst en Boonstra, 2009). Belangrijke achtergronden voor de blijvende rijksbemoeienis vormde het feit dat het ILG-geld van verschillende ministeries kwam, de gedetailleerde LNV-begroting, de toegenomen nadruk op goede verantwoording van rijksmiddelen en het gebrek aan eenduidigheid in de provinciale rapportages.

Mede onder druk van de Tweede Kamer kreeg het toenmalige ministerie van LNV bovendien al snel behoefte aan

meer informatie en controlemogelijkheden (Kamphorst en Boonstra, 2009). Zo werd de Ecologische Hoofdstructuur door de Tweede Kamer aangewezen als Groot Project. Dit vergde een uitgebreidere jaarlijkse rapportage dan voorzien in de ILG PEIL-formats. Ook stelde het Rijk in 2009 een Comité van Toezicht ILG in dat zich moest bezighouden met de controle van de door provincies verstrekte cijfers. De jaarlijkse informatievoorziening veranderde zo steeds meer in een verantwoordingsverplichting (Kamphorst en Boonstra, 2009; Visitatiecommissie ILG, 2009).

Conclusies

- Het ILG heeft een duidelijke verschuiving veroorzaakt in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en provincies. De positie van de provincie als regisseur van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied werd versterkt, vooral door de beschikking over het grotendeels ontschotte rijksbudget. Het Rijk trok zich terug uit de directe aansturing van de uitvoering.
- De organisatieveranderingen die nodig waren om de regierol gestalte te geven kostten de meeste provincies veel tijd en energie. Dit belemmerde een snelle (door) start van de uitvoering.
- Het Rijk had moeite met loslaten: de bestuursovereenkomsten stonden nog sterk in het teken van beheersen



en de voortgangsbewaking kreeg, mede onder druk van de Tweede Kamer, al snel het karakter van verantwoording.

- Provincies kregen door het ILG ruimte om de regierol op eigen wijze in te vullen. Dit uitte zich vooral in verschillende manieren waarop ze hun relaties met gebiedspartijen vormgaven.
- De relatie tussen provincies en DLG, kreeg na een moeizame aanloop, steeds meer het karakter van een zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

2.3 Resultaatgerichtheid

In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Het ILG draagt bij aan een grotere resultaatgerichtheid in de uitvoering, via het vooraf maken van meerjarige afspraken tussen Rijk en provincies over afrekenbare doelen en in te zetten middelen, monitoring van prestaties en afrekening achteraf.

Toelichting

Een belangrijke achtergrond voor de invoering van het ILG was dat veel plannen voor inrichting van het landelijk gebied vaak moeizaam tot uitvoering kwamen. Het ILG

beoogde de resultaatgerichtheid van het beleid te vergroten door een betere koppeling tussen doelen en middelen, heldere afspraken tussen Rijk en provincies over te leveren prestaties en achteraf afrekenen op resultaat, met in de tussenliggende periode van zeven jaar een grote mate van beleidsvrijheid voor de provincies voor de gebiedsgerichte aanpak van het beleid. Deze vorm van prestatiesturing, die geënt is op strategieën en instrumenten uit het bedrijfsleven, veronderstelt verder een goede monitoring van de uitvoering (de prestaties) en de realisatie van operationele doelen (de resultaten of outcome) en het leggen van een verband tussen beide (de evaluatie). Met deze informatie kan tijdig worden bijgestuurd en kunnen prestaties en resultaten worden verantwoord.

Bevindingen


In twaalf bestuursovereenkomsten hebben Rijk en provincies afspraken gemaakt over de realisatie van rijksdoelen, inzet van rijksmiddelen en cofinanciering van provincies voor een periode van zeven jaar. De afspraken over doelen hadden veelal het karakter van kwantitatieve prestatieafspraken (output), zoals aangekochte of ingerichte hectaren EHS of kilometers fietspad. Er was sprake van een uitvoerbaarheidstoets: rijksdoelen uit het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP) werden vertaald naar binnen de

ILG-periode en met het beschikbare budget te realiseren taakstellingen. Hierbij vielen ook MJP-thema's af. De afrekenbaarheid nam bovendien toe vergeleken met de eerdere inputsturing van het Rijk. Uit het onderzoek blijkt echter dat de koppeling tussen doelen en middelen nog niet optimaal was. Sommige taakstellingen, zoals voor verdrogingsbestrijding, waren te ambitieus gezien het beschikbare budget en de realisatieperiode (zie ook paragraaf 3.3). De bestuursovereenkomsten van 2007 omvatten bovendien nog tal van zogenaamde losse eindjes die nader onderzoek en overleg tussen Rijk en provincies vergden. Voorbeelden zijn de overname van lopende verplichtingen van het Rijk door provincies, de onduidelijkheid over de uitgangssituatie van de EHS en RodS bij aanvang van het ILG en de hoeveelheid ruilgrond bij BBL (dit leidde tot het project Nulmeting op Kaart), definitiekwesties en discussies over normkosten. Al snel bleek dat de normkosten voor vooral grondverwerving en -inrichting te laag waren ingeschat. Sommige financiële knelpunten en onduidelijkheden zijn, mede door het vroegtijdig beëindigen van het ILG, nog steeds niet opgelost. Bovendien werden voor een aantal doelen zoals duurzaam bodemgebruik en leefbaar platteland geen kwantitatieve taakstellingen geformuleerd, wat de afrekenbaarheid verminderde.


De bestuursovereenkomsten en de termijn van zeven jaar dwongen provincies tot strak programmeren. Provincies koppelden de prestatieafspraken met het Rijk aan hun eigen doelen en die van gemeenten en waterschappen in hun provinciale Meerjarenprogramma's en vertaalden die weer door in gebiedsprogramma's. Zo ontstond ook op gebiedsniveau een betere koppeling tussen doelen en middelen al is het in sommige gebieden nog steeds niet helder wat de opgave nu precies is en hoeveel geld er tegenover staat. Met DLG zijn prestatieovereenkomsten voor de uitvoering afgesloten. Hierdoor moesten provincies zich ontwikkelen in de rol van opdrachtgever en de DLG in de rol van slagvaardige en aanstuurbare opdrachtnemer. De DLG kreeg bovendien te maken met een opdrachtgever die veel dichter op de gebiedsprocessen zat dan het Rijk. Bovendien ging de provincie sturen op output, inzet, geld en een realisatietermijn van zeven jaar terwijl daarvoor duidelijke deadlines voor gebiedsprocessen vaak ontbraken. Deze omslag heeft volgens betrokkenen zeker twee jaar in beslag genomen.

Sommige provincies zoals Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Flevoland contracteerden de met het Rijk afgesproken prestaties door naar uitvoeringspartners als waterschappen, terreinbeheerders of gemeenten in de vorm van meerjarige prestatie-overeenkomsten. Ze beoogden hiermee





de resultaatgerichtheid te vergroten en meer flexibiliteit in te bouwen voor de uitvoeringspartners. Anderen kozen daar niet voor. Achtergrond voor provincie Noord-Holland om niet voor doorcontracteren te kiezen was dat de provincie meer wilde zijn dan een doorgeefluik. GS wilde kunnen blijven sturen met budgetten. Ook was er een effectiviteitsargument: door pas een verplichting aan te gaan als een project uitvoeringsgereed was ontstond meer competitie onder uitvoerende partijen omdat ze nog niet zeker waren van de ILG-bijdrage. Hoe dan ook, de termijn van zeven jaar vergrootte de 'sense of urgency' bij gemeenten, waterschappen en overige betrokken partijen en zorgde voor een nieuwe zakelijkheid in de relatie tussen provincie en partners.



De koppeling van doelen, prestaties en middelen op provinciaal en gebiedsniveau leidde er soms ook toe dat plannen werden bijgesteld. Een duidelijk voorbeeld zijn de herijkingen van de EHS (2010) en RodS (2008) in Noord-Holland. Dure, lastig te verwerven of ecologisch minder interessante gebieden zijn uit de EHS gehaald en gebieden met goede kansen zijn begrensd, om meer resultaat te kunnen boeken (Provincie Noord-Holland, 2010). Op korte termijn leverde dit overigens vertraging op want zo lang er onzekerheid bestond over de definitieve begrenzing van EHS en RodS is er niet verworven. Door de prestatiesystematiek betekende deze

wijzigingen overigens wel dat ook de bestuursovereenkomst moest worden aangepast. Ook op gebiedsniveau zijn in veel gevallen doelen en inrichtingsopgaven bijgesteld om de haalbaarheid te vergroten. Een voorbeeld is de casus Olde Maten en Veerslootlanden. Om de landbouw mee te krijgen én de ILG-deadline te halen zijn er concessies gedaan in de natuuropgave. Zo is er in het oostelijk deel van het natuurgebied een bufferzone aangewezen waar het waterpeil niet wordt aangepast.

In de aanloop naar de MTR nam de resultaatgerichtheid in veel provincies toe om te voorkomen dat de prestatieafspraken met het Rijk niet gehaald zouden worden. De aansturing in veel provincies werd gekenmerkt door 'laat honderd bloemen bloeien'. Kleine projecten gericht op leefbaarheid, lokale economie, landschap en cultuurhistorie floreerden maar complexe, grondgerelateerde opgaven op het gebied van natuur, verdroging en landbouwstructuurversterking - waarvoor grond verworven, geruild of van functie moest veranderen - liepen achter. Via versterkte inzet (met geld, capaciteit en instrumenten) op prioritaire gebieden, kansrijke projecten of thema's werd hier iets aan gedaan (IPO en ministerie van LNV, 2010; Kuindersma et al., 2010a). In Noord-Brabant werd volgens een respondent duidelijk dat met 20% van de projecten 80% van de prestaties kon

worden gerealiseerd. Hierop werd vervolgens ingezet. Verder hebben provincies sterk gestuurd op financiële voortgang. De politieke en bestuurlijke druk om de beschikbare rijksmiddelen uit te putten was groot (Kuindersma et al., 2010a). Dit resulteerde bij de MTR, halverwege de uitvoeringsperiode, in een vrijwel volledige uitputting van het budget voor grondaankopen EHS (IPO en ministerie van LNV, 2010).


Hoewel de prestaties helderheid schiepen over wat moest worden opgeleverd en daarmee bijdroegen aan de resultaatgerichtheid, was er ook een keerzijde. Het feit dat veel afgesproken prestaties eigenlijk maatregelen waren (grondverwerving, inrichting etc.) én de rijksbijdragen gekoppeld waren aan prestaties zorgden voor een zekere starheid in het systeem. Het maakte het lastig andere maatregelen of werkwijzen toe te passen voor de onderliggende operationele doelen. Zo bleek in het RodS-project Tuinen van West de gemeente Amsterdam, die de grond in handen had, deze 'gratis' beschikbaar te willen stellen voor de recreatieve ontwikkeling van het gebied. Hierdoor hoefde de provincie Noord-Holland de grond niet aan te kopen. De provincie wilde het hiermee bespaarde rijksgeld voor grondverwerving inzetten voor een betere inrichting van het gebied, maar dat liet de bestuursovereenkomst aanvankelijk

niet toe (Provincie Noord-Holland, 2010). Deze en andere creatieve oplossingen om meer, snellere of betere resultaten te boeken noopten tot aanpassingen van de bestuursovereenkomsten.


Om de uitvoering te volgen en bij te kunnen sturen werd gemonitord op onder meer prestaties en financiële uitputting. Provincies gebruikten hiervoor informatie van DLG en DR en eigen gegevens. Knelpunt was dat de informatiesystemen van deze rijksdiensten en de provincie nog niet op elkaar waren afgestemd, provincies soms andere informatie nodig hadden dan deze diensten konden leveren en cijfers niet eenduidig waren. Dit had ook te maken met de veelheid aan onderliggende beleidscategorieën en onduidelijkheid over definities. Wanneer valt bijvoorbeeld een bepaalde activiteit onder de noemer 'inrichting' en wanneer onder 'beheer'? En wanneer noem je in de lange reeks van activiteiten om tot een gewenste ontwikkeling te komen iets juridisch verplicht? Hierin maakten provincies verschillende keuzes.

De monitoringsgegevens werden behalve voor eigen voortgangscntrole en bijsturing ook gebruikt om het Rijk te informeren over de voortgang. Het PEIL-format waarmee dit moest gebeuren riep problemen op. Formats waren





onvolledig ingevuld en onduidelijkheid over definities en interpretatieverschillen leidden tot, naar rijksmaatstaven, 'rare' getallen en deden afbreuk aan de vergelijkbaarheid tussen provincies (Kamphorst en Boonstra, 2009). Provincies vonden het lastig de informatie die zij zelf gebruikten om te zetten naar de abstracte categorieën van het PEIL-format. Er was een verschil tussen de benodigde sturingsinformatie op provinciaal niveau en de op rijksbegrotingscategorieën geënte voortgangsinformatie voor het Rijk. Met diverse initiatieven zoals het Handboek Voortgangsrapportages, een digitale invoermodule en de Nul- en Natuurmeting op Kaart (NOK) is geprobeerd de kwaliteit en het proces van informatievoorziening ten behoeve van de voortgangscntrole door het Rijk te verbeteren.



Ook droeg de kwantitatieve voortgangsinformatie niet bij aan meer inzicht in de mate waarin prestaties bijdroegen aan de realisatie van operationele doelen of outcome. Hoewel er in het Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (2006) wel een aanzet toe was geleverd, is er geen systematische monitoring uitgevoerd op het niveau van de beleidsresultaten of outcome. Ook is er niet op systematische wijze informatie verzameld over gebiedsprocessen. De verticaliteit in de relatie tussen Rijk en provincies belemmerde een gezamenlijk leerproces over verschillen, kansen

en knelpunten in de uitvoering (Kamphorst en Boonstra, 2009). Pas bij de MTR zou hier ruimte voor zijn. Maar door het vroegtijdige einde van het ILG vond het beoogde bestuurlijke gesprek over het verhaal achter de cijfers en de werking van het systeem niet plaats. Ook tussen provincies ontstond hierover weinig kennisuitwisseling. Hoewel in de informatievoorziening dus verbeteringen plaatsvonden zijn de monitorings- en evaluatiecyclus nog steeds voor verbetering vatbaar (vgl. IPO en ministerie van LNV, 2010; Van Ree et al., 2010).

Conclusies

- De resultaatgerichtheid in het beleid voor het landelijk gebied is toegenomen door de termijn van zeven jaar (met de MTR als tussenmoment in 2010) en de afspraken over te leveren prestaties. Het dwong provincies strak te programmeren en te prioriteren en zich te ontwikkelen in hun rol als opdrachtgever. Ook leidde het tot bijstelling van onder meer natuurdoelen en inrichtingsopgaven op gebiedsniveau.
- Resultaatgerichtheid had in het ILG de betekenis van prestatiegerichtheid door de gedetailleerde prestatieafspraken tussen Rijk en provincies in de bestuursovereenkomsten en de hierop geënte kwantitatieve voortgangsinformatie.

Kader 2.1 Sturen op versnelling

De gang van zaken rond de wijziging van het bestemmingsplan in Staphorst illustreert de wijze waarop de provincie Overijssel stuurde op versnelling. Aanleiding voor de wijziging was de inrichting van het gebied Olde Maten en Veerslootlanden, gelegen tussen Zwartsluis en Rouveen, als natuurgebied. Het gebied van een krappe 1000 ha was aangekocht voor de Ecologische Hoofdstructuur en tevens aangewezen als Natura 2000 gebied. De gemeenteraad stemde aanvankelijk tegen het voorontwerp bestemmingsplan dat de nieuwe natuurbestemming moest regelen. Volgens de raad waren er onduidelijkheden over de effecten van voorgestelde waterhuishoudkundige maatregelen. Op de achtergrond speelde de angst voor externe werking door de aanwijzing als Natura 2000 gebied. De Provincie Overijssel kon echter geen vertraging gebrui-

ken omdat ze anders de rijksmiddelen voor EHS-inrichting zou mislopen. Afwachten was dus geen optie. Samen met DLG ging de provincie gesprekken aan met de betrokkenen om hen in te lichten over de stand van zaken rond Natura 2000 en de bijdrage die de inrichtingsmaatregelen zouden kunnen leveren aan de Programmatische Aanpak Stikstof waardoor er mogelijk weer ontwikkelruimte voor de boeren ontstaat. Ook liet de provincie een Landbouwfectorrapportage opstellen, liet ze mitigerende maatregelen opnemen in het plan (o.a. een bufferzone) en gebruikte ze het argument van de aan tijd gebonden rijksbijdrage. Tenslotte bemoeide de gedeputeerde zich persoonlijk met de zaak. Deze zorgvuldige communicatie wierp uiteindelijk vruchten af. De weerstand in het gebied ebde weg en de gemeenteraad stemde net op tijd in met de wijziging van het bestemmingsplan.

- Omdat veel prestaties eigenlijk een bepaalde werkwijze voorschreven (bijvoorbeeld verwerving EHS en RodS, beheer door schaapskudden), beperkte deze vorm van resultaatgerichtheid de ruimte voor creatieve oplossingen.
- Er was een verschil tussen de informatie die provincies nodig hadden om op resultaten te kunnen sturen in gebieden en de informatie die het Rijk nodig had voor voortgangscntrole en verantwoording. De afstemming tussen verschillende informatiesystemen verliep moeizaam en het vertalen van de provinciale informatie naar de PEIL-formats was ingewikkeld. Dit zorgde ervoor dat provincies de jaarlijkse verantwoordingsplicht als een belasting ervoeren.
- De verticaliteit in de relatie tussen Rijk en provincies bemlemmerde een gezamenlijk leerproces over knelpunten met betrekking tot de resultaten en de werking van het ILG als sturingsstelsel. Ook tussen provincies kwam weinig kennisuitwisseling op gang.



- Er vond geen systematische informatieverzameling plaats op het niveau van beleidsresultaten of outcome waarmee de doeltreffendheid van het beleid kon worden beoordeeld.

2.4 Integraliteit

In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Provincies zijn door het ILG beter in staat tot het koppelen van doelen en geldstromen in een integrale gebiedsgerichte aanpak.

Toelichting

In het landelijk gebied was sprake van een stapeling van doelen, regelingen en budgetten van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Hierdoor werd een integrale gebiedsgerichte aanpak bemoeilijkt. Het ILG moest een einde maken aan de versnippering van geldstromen van het Rijk voor het landelijk gebied. De bundeling in één investeringsbudget voor zeven jaar zou de financiële flexibiliteit voor provincies moeten vergroten, zowel in de tijd als wat betreft de verdeling van de middelen over gebieden, projecten en activiteiten. Samen met de voorgestane programmatische aanpak en regierol, zou deze ontschotting provincies

in staat moeten stellen rijksdoelen, eigen doelen EU-doelen, gemeentelijke doelen en waterschapsdoelen te integreren en bijbehorende geldstromen te koppelen.

Bevindingen

Integraal gebiedsgericht werken is niet nieuw. Veel provincies hebben een lange historie van gebiedsgericht werken met voorlopers als de Reconstructie Zandgebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen, ROM-projecten of provinciale gebiedsgerichte projecten voor de realisatie van uiteenlopende doelen op het gebied van natuur, milieu, landschap, water, leefbaarheid en plattelandsontwikkeling (Boonstra, 2004). Deze projecten werden echter gevoed door allerlei verschillende geldstromen en subsidiepotjes. De samenvoeging van rijksmiddelen in één investeringsbudget zorgde ervoor dat alle provincies vanaf 2007 integraal gingen programmeren en aan de rijksmiddelen eigen middelen toevoegden (zie ook paragraaf 2.5).

Provincies zijn positief over de synergie effecten die hiermee zijn gerealiseerd. Het grote budget van Rijk en provincies maakte het gemakkelijker om koppelingen te leggen met geldstromen van andere gebiedspartijen, zoals waterschappen en gemeenten. Soms leidde dit ook tot daadwerkelijke bundeling van budgetten op gebiedsniveau zoals in


het geval van de casus het Dwingelderveld. Hier werd een integraal uitvoeringsbudget gevormd uit de bijdragen van het Rijk, de provincie, het waterschap en de EU (LIFE+). Succesfactor hier was dat de provincie, het waterschap en de terreinbeheerders het ILG als een momentum zagen om eigen doelen en wensen voor het gebied te realiseren. Er was bovendien voldoende vertrouwen in elkaar en in de regisseur van het proces. Dit leidde tot verrijking van het oorspronkelijke natuurplan met onder meer maatregelen op het gebied van cultuurhistorie, recreatie en leefbaarheid. Zo is met provinciaal budget een dorpsontwikkelingsplan opgesteld waarmee sociale veiligheid, recreatie, ommetjes en natuurpoorten onderdeel werden van het project en is de afgegraven rijke bovengrond gebruikt voor een geluidswal langs de A28. Ook in andere provincies konden sleutelprojecten worden versterkt door koppeling van middelen. Bij de wegomlegging N283 en de realisatie van de Natte As in Fryslân zijn bijvoorbeeld doelen op het gebied van natuur en water met elkaar gecombineerd waardoor het project volgens een respondent won aan ruimtelijke kwaliteit.

Of deze investeringen anders niet gedaan waren is niet bekend, maar koppeling leverde volgens velen op zijn minst efficiëncywinst. Door een combinatie van meerdere werkzaamheden in een gebied kon vaak goedkoper worden

gewerkt. Ook kon een plan of maatregel meerdere doelen dienen. Een voorbeeld is de verwerving van grond voor de EHS. Behalve bijdragen aan de EHS was grondwerving een voorwaarde voor het realiseren van vernattingmaatregelen. Bedrijfsverplaatsing leverde meestal niet alleen een bijdrage aan het terugbrengen van piekbelasting van stikstof op kwetsbare natuurgebieden maar droeg, via de verwerving van de vrijkomende landbouwgrond, ook bij aan de vergroting van de EHS (zie paragraaf 3.3). Ook zijn er talrijke voorbeelden waarbij de koppeling van beleidsdoelen aan gebiedsdoelen heeft geleid tot meer draagvlak onder gebiedspartijen in gebieden met complexe opgaven waardoor de uitvoerbaarheid toenam (zie ook kader 2.2) (Kuindersma et al., 2010a; Kuindersma et al., 2010b).

De beleidsintegratie kende overigens wel grenzen. De meeste koppelingen werden gelegd in de fysieke omgeving in het landelijk gebied, tussen water, natuur, landschap, landbouw en/of recreatie. Dit leidde er bijvoorbeeld in Gelderland toe dat kansen voor synergie met thema's als rivierverruiming, klimaataanpak en de meer stedelijk georiënteerde regioagenda's nauwelijks werden benut (PS Gelderland, 2010). Ook koppeling tussen harde, fysieke thema's en sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid bleek lastig (Fontein, 2010). Zeker in gebiedsprocessen met





complexe, meervoudige opgaven zijn kansen op doorbraken door 'de koek te vergroten' hierdoor onderbenut (Van Ree, et al., 2010).



Een belemmering voor de integratie zijn de overblijvende schotten in het ILG. Binnen de oorspronkelijke investeringsperiode van 2007 tot en met 2013 was wel sprake van een ontschot budget maar aan het eind van de ILG-periode moesten alle overeengekomen prestaties wel geleverd zijn. Het ILG maakte geen einde aan alle schotten omdat het werd gevoed uit verschillende artikelen van de rijksbegroting. Aan het einde van de ILG-periode moest op deze begrotingsartikelen verantwoording plaatvinden. Provincies konden hierdoor in de tijd schuiven met budgetten maar niet tussen doelen. Als een prestatie met minder budget gerealiseerd kon worden, kon dit budget wel worden ingezet voor andere prestaties, maar budgetten schoten vaak tekort. Sommige budgetten binnen het ILG waren bovendien gelabeld, zoals synergiegelden voor water of gekoppeld aan bepaalde projecten. Er waren bovendien nog veel andere geldpotten die bijdroegen aan ILG-doelen zoals Mooi Nederland en Routeontwerp. Ook provincies hebben een begrotingssystematiek waarin geld aan specifieke doelen wordt gekoppeld (IPO en ministerie van LNV, 2010). Integraal werken kon hierdoor worden gehinderd al hing ook

veel af van hoe provincies hiermee omgingen. Een provinciale respondent stelt dat er spijtig genoeg schotten zijn overgebleven maar dat het vooral zaak was externen daar niet mee te vermoeien door intern subsidiemogelijkheden met elkaar te verknopen.

Een andere belemmering voor de integrale aanpak was de spanning met de eveneens met het ILG beoogde resultaatgerichtheid (zie ook paragraaf 2.3). Met een meer sectorale aanpak was soms sneller resultaat te boeken en omdat het ILG een duidelijke deadline had, werd hiervoor soms gekozen. In de casestudy komt dat het duidelijkst naar voren in het gebied Olde Maten en Veerslootlanden. Hier werd vooral ingezet op inrichting voor natuur om de doelen op tijd te halen en zo geen rijksgeld mis te lopen. Verbreding met kansen op het gebied van biomassa, energie, recreatie en cultuurhistorie vond daardoor niet plaats. Ook in andere gebieden ontstond vooral in de aanloop van de MTR meer focus op de rijksdoelen, waardoor mogelijkheden voor verbreding bleven liggen.

Kader 2.2 Integrale benadering van water-, landbouw- en natuuropgaven in Groot Wilnis-Vinkeveen

In Groot Wilnis–Vinkeveen, een gebied met veel tegenstellingen tussen landbouw en natuur, heeft de integrale aanpak bijgedragen aan het verhogen van het probleemoplossend vermogen. Meest in het oog springende voorbeeld is de koppeling van natuur- en wateropgaven aan landbouwdoelen. Door de gedifferentieerde bodemdaling in het gebied raakte het waterbeheer steeds meer versnipperd, resulterend in een ingewikkelde structuur van verschillende peilvakken met eigen gemalen waardoor sprake was van inefficiënt peilbeheer, lage waterkwaliteit en matige flora en fauna ontwikkeling. In samenspraak met gebiedspartijen is gewerkt aan een robuuster watersysteem volgens het adagium ‘functie volgt peil’.

In peilvak negen krijgt dit gestalte door agrarische activiteiten te verplaatsen naar de hogere gedeeltes en natuur te ontwikkelen in de lagere gedeeltes. Voor realisatie van de robuuste verbinding is de provincie bovendien afgestapt van een hectaredoelstelling om partijen meer ruimte te geven voor alternatieve invullingen. Dit leidde ertoe dat de verbinding niet meer in één brede zone wordt aangelegd, maar als stelsel van kleinere verbindingen (‘haarvaten’). Ook hoeft niet alle grond te worden aangekocht en doorgeleverd aan terreinbeheerders maar kunnen delen beheerd worden door de Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging de Utrechtse Venen.

Conclusies

- De bundeling van rijks gelden in het ILG droeg bij aan een bundeling van geldstromen op provinciaal niveau. Dit maakte het gemakkelijker om doelen en geldstromen te koppelen in integrale gebiedsgerichte projecten.
- Hoewel op gebiedsniveau verbreding is opgetreden bleven de koppelingen grotendeels beperkt tot de fysieke doelen. Het bleek lastig fysieke doelen te integreren met zachtere doelen op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit. Ook bleven koppelingen met niet-pMJP-thema’s, zoals energie, stedelijke ontwikkeling en rivierverruiming, vrijwel uit.
- Combinatie van werkzaamheden op gebiedsniveau voor verschillende doelen leverde efficiencywinst.
- Koppeling van beleidsdoelen aan gebiedsdoelen heeft bijgedragen aan het draagvlak bij gebiedspartijen voor complexe opgaven.
- Belemmeringen voor verdere beleidsintegratie waren de overblijvende schotten in het ILG en de provinciale begrotingen, het voortbestaan van aparte geldstromen voor het landelijk gebied, interne verkokering in de provinciale organisaties en de spanning met de tevens beoogde resultaatgerichtheid in het ILG.



2.5 Inzet beleidsinstrumenten

In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Door het ILG zetten provincies, gemeenten en waterschappen hun geld, menskracht en ruimtelijke ordeningsinstrumenten voor het landelijk gebied gericht in voor de rijksdoelen uit het tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP2).

Toelichting

De financiering van het beleid voor het landelijk gebied is geen pure rijksaangelegenheid. Van provincies wordt verwacht dat ze ook eigen middelen inzetten. Bovendien moeten provincies zich inspannen om EU, gemeenten, waterschappen en particulieren mee te laten betalen aan ILG-projecten. Daarnaast kunnen provincies, gemeenten en waterschappen capaciteit inzetten voor ILG-doelen. Naast geld en capaciteit is een passende ruimtelijke ordening belangrijk voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Hierin hebben de gemeenten het primaat: zij moeten hun bestemmingsplan actief inzetten voor functiewijziging. Maar de provincie kan de gemeenten ook dwingen om in te grijpen, bijvoorbeeld via een inpassingsplan.

Bevindingen


De MTR van 2010 toont dat het totale ILG-budget, zoals vastgelegd in de bestuursovereenkomsten, ruim 5,7 miljard euro bedraagt: 3,7 miljard euro van het Rijk, 782 miljoen euro van provincies en 1,3 miljard euro van derden (waterschappen, EU, gemeenten etc.). Dit laatste bedrag is overigens een inspanningsverplichting. Het Rijk besteedde de eerste drie jaar daadwerkelijk ruim 1,3 miljard euro aan rijksdoelen, provincies bijna 162 miljoen euro en derden ruim 283 miljoen euro. Daarnaast is er cofinanciering die niet is vastgelegd in de bestuursovereenkomsten: provincies stelden hiervoor 439 miljoen euro beschikbaar en derden 900 miljoen euro. Voor de realisatie van eigen, overige pMJP doelen stelden provincies 860 miljoen euro beschikbaar en derden 647 miljoen euro (IPO en ministerie van LNV, 2010). Hoeveel hiervan daadwerkelijk is besteed is niet bekend.

Het is niet duidelijk hoe bovenstaande bedragen zich verhouden tot de bijdragen van Rijk, provincies en derden van vóór de ILG-periode. Het is daarom niet vast te stellen of deze middelen gericht ingezet worden voor rijksdoelen dan in het verleden. Het feit dat provincies en hun partners naast de cofinanciering voor rijksdoelen ook nog fors investeerden in overige pMJP-doelen geeft in ieder geval aan

dat niet alle geldstromen ineens op de rijksdoelen gericht waren. Bovendien blijven de bijdragen van provincies en derden tot 2010 flink achter bij de in de bestuursovereenkomsten opgenomen bedragen. Voor veel partners was het ILG vooral één van de financieringsbronnen die ze konden inzetten voor cofinanciering van het eigen beleid en gold het niet al beleidskader (Kuindersma et al., 2010a). Ook gemeenten en waterschappen in de casegebieden Dwingelderveld, Olde Maten en Veerslootlanden en de Brabantse Peelvenen betaalden niet direct mee aan natuurdoelen. Wel droegen de betreffende waterschappen via onder meer de uitvoering van de Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) en Kaderrichtlijn Water (KRW)-maatregelen bij aan het verbeteren van de milieucondities voor natuur. In het Dwingelderveld droegen gemeenten bij aan de realisatie van een fietspad om daarmee tegemoet te komen aan de belangen van burgers en recreanten, die zich verzetten tegen het verkeersluw maken van een asfaltweg die midden door het natuurgebied loopt. De bij de Peelvenen betrokken gemeenten zetten zich actief in en zorgden voor cofinanciering van projecten rond cultuurhistorie, leefbaarheid en recreatie en vergrootten daarmee het draagvlak voor het project.

Maar de instrumentenmix bestond uit meer dan geld alleen. Provincies leunden voor de realisatie van de EHS aanvankelijk sterk op grondbeleid, via de vrijwillige aankoop, ruil en doorlevering van gronden. Daarnaast werd ingezet op agrarisch en particulier natuurbeheer. Ook werd wettelijke verkaveling op basis van de Wilg ingezet om grond vrij te spelen voor natuur en landbouwstructuurversterking. Maar om druk op te bouwen op de grondmarkt werd het wettelijk instrumentarium van de Wro (onteigening met volledige schadeloosstelling) gaandeweg de ILG-periode meer ingezet, al zijn veel provincies er nog steeds terughoudend mee wegens de politieke keuze voor vrijwilligheid. In provincies waar het wel gebeurde zijn er goede ervaringen mee opgedaan. Wel ontstonden daar financiële knelpunten omdat de normbedragen van het Rijk uitgaan van goedkopere, vrijwillige verwerving. Ook pasten provincies herbegrenzing van de EHS toe om de realisatie haalbaar te maken. Inpassingsplannen om de realisatie van de EHS of RodS te bevorderen zijn ons, met uitzondering van die voor het Oostvaarderswold, niet bekend. Wel drongen provincies er bij gemeenten op aan om hun bestemmingsplannen tijdig aan te passen en/of vergunningverlening te versnellen (zie ook kader 2.1) vaak als voorwaarde voor financiering van projecten.





Provincies die meerjarige prestatiecontracten sloten met individuele waterschappen, terreinbeherende organisaties of gemeenten om zich van hun medewerking te verzekeren zijn daar over het algemeen tevreden over. De inzet van partners werd zo afrekenbaar gemaakt en partners kregen meer flexibiliteit bij de realisatie van prestaties. Ook konden in deze overeenkomsten afspraken worden gemaakt over inzet van instrumentarium. Maar de contracten bergen ook risico's in zich: het gevaar bestaat dat partijen die géén prestatiecontract hebben afgesloten afzijdig blijven bij de opgave (Kuindersma et al., 2010a; PS Gelderland, 2010; Rekenkamer Oost-Nederland, 2010a)

Er werden ook convenanten afgesloten tussen provincies en samenwerkende gebiedspartijen waarin gezamenlijke ambities en ieders aandeel in de uitvoering werden vastgelegd (zie kader 2.3). Toch zijn voorbeelden hiervan schaars. Gebiedssamenwerking houdt hierdoor in veel provincies een redelijk vrijblijvend karakter (Kuindersma et al., 2010a; Van Ree et al., 2010). Hoewel gemeenten en waterschappen wel actief meedoen in diverse gebiedscommissies zijn financiële bijdragen aan doelen 'van anderen' vaak een brug te ver. Wel zijn sommige gemeenten sterk betrokken bij RodS. Zo hebben de gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam de regierol van de provincie in feite overgenomen voor de projecten op hun grondgebied en functioneren ze zelfs als gedelegeerd opdrachtgever.



Kader 2.3 Bestuurscommissie Dwingelderveld

In Drenthe zijn goede ervaringen opgedaan met het instellen van bestuurscommissies rond complexe integrale gebiedsopgaven (Visitatiecommissie Drenthe, 2010). Zo heeft de Bestuurscommissie Dwingelderveld (BCD) een gedelegeerde bevoegdheid van GS om de voorgestelde maatregelen in het inrichtingsplan te realiseren binnen de afgesproken tijd en budget. De BCD bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincie, DLG, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, waterschap Reest en Wieden, Rijkswaterstaat,

Nationaal Park Dwingelderveld en LTO-Noord. De praktische regie ligt bij een projectgroep. Per module zijn afspraken gemaakt over ieders financiële en beleidsmatige bijdrage (vergunningverlening, aanpassing bestemmingplan). Het succes van het project Dwingelderveld is volgens de respondenten in hoge mate te danken aan deze organisatievorm. Binnen het kader van hun opdracht kon de BCD slagvaardig en daadkrachtig handelen.

Conclusies

- Het is onduidelijk in hoeverre provincies, gemeenten en waterschappen hun financiële middelen gericht inzetten voor de rijksdoelen uit het MJP2 dan vóór de ILG-periode. Wel hebben provincies de eerste drie jaar bijna 162 miljoen euro en derden ruim 283 miljoen besteed aan ILG-doelen. Deze bedragen lopen fors achter op de in de bestuursovereenkomsten opgenomen bijdragen.
- Provincies en gemeenten hebben hun RO-instrumentarium, zoals onteigening en bestemmingsplanwijziging, actiever ingezet voor het realiseren van natuur- en RodS-doelen.
- Meerjarige prestatiecontracten met individuele uitvoeringspartners zijn een goed middel gebleken voor het verhelderen en afrekenbaar maken van hun inzet maar bergen ook risico's in zich voor de betrokkenheid van anderen. Lastiger was het om gebiedsovereenkomsten of -contracten te sluiten met samenwerkende gebiedspartijen met heldere afspraken over gezamenlijke ambities en ieders aandeel in de uitvoering.

2.6 Betrokkenheid maatschappelijke organisaties en burgers

In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Door het ILG betrekken provincies maatschappelijke organisaties en burgers actiever bij besluitvorming over en uitvoering van gebiedsgericht beleid voor het verwerven van draagvlak en het mogelijk maken van gebiedsgericht maatwerk.

Toelichting

Verwacht wordt dat provincies in het ILG voortbouwen op de ervaringen uit het geïntegreerde gebiedsgericht beleid met het betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers. Hoe ze dat doen, wordt in het ILG niet voorgeschreven. Doel van het beter betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers is verhogen van draagvlak voor het beleid en het leveren van gebiedsgericht maatwerk. Door publieke opgaven te verbinden met wensen en doelen van gebiedspartijen raken de beleidsinspanningen beter toegesneden op de specifieke situatie in het gebied en ontstaat er meer steun voor de uitvoering, zo is de gedachte.



Bevindingen

Bijna alle provincies kozen bij de implementatie van het ILG voor een provinciedekkende structuur met brede, regionale gebiedscoalities die zich bezig hielden met uiteenlopende fysieke inrichtingsvraagstukken (water, natuur, landbouw), sociaal-economische ontwikkelingen en leefbaarheidsproblematiek. Vaak bouwden provincies hierbij voort op bestaande gebiedsindelingen en/of regionale samenwerkingsverbanden uit eerdere vormen van gebiedsgericht beleid. Maar bijvoorbeeld provincie Noord-Holland koos juist voor een nieuwe gebiedsindeling en nieuwe gebiedscoalities. Ook de provinciedekkendheid was voor de meeste provincies nieuw. De provincies Zeeland en Zuid-Holland kozen overigens niet voor een provinciedekkende structuur, maar voor gebiedscommissies rond specifieke opgaven.

In de meeste regionale gebiedscoalities waren maatschappelijke organisaties, als LTO, terreinbeheerders en recreatieondernemers, vertegenwoordigd naast lagere overheden. Uitzondering was de provincie Overijssel. In de Bestuurlijk Gebiedsoverleggen die de provincie instelde, namen naast de provincie zelf, alleen waterschappen en gemeenten deel, dit tot onvrede van maatschappelijke partijen (Kuindersma et al., 2010a; Rekenkamer Oost-Nederland, 2010b). Provincie Fryslân was de enige provincie die een poging

deed burgers te betrekken in haar regionale gebiedsplatforms in de vorm van zogenaamde maatschappelijke leden (Kuindersma et al., 2010a).

De regionale gebiedscoalities richtten zich over het algemeen op het coördineren en stimuleren van de uitvoering van gemaakte plannen of uitvoeringsprogramma's. Sommigen deden daarnaast ook aan beleidsbeïnvloeding, vooral gericht op het provinciale ruimtelijke, milieu- en natuurbeleid. Provincies waren over het algemeen huiverig voor het delegeren van duidelijke bevoegdheden aan deze commissies. De formele zeggenschap van de coalities liep daardoor uiteen van adviescommissie van GS tot informeel overlegplatform.

Naast participatie in regionale coalities participeerden maatschappelijke organisaties vaak ook in gebiedscoalities op lokaal niveau die zich bezig hielden met de uitvoering van integrale inrichtingsopgaven, zoals landinrichtings-, gebieds- of bestuurscommissies. Deze samenwerkingsverbanden die vaak stamden uit de periode voor het ILG, zijn belast met concrete taken op het gebied van planvorming of uitvoering (Kuindersma et al., 2010a).


Maatschappelijke organisaties werden over het algemeen dus intensiever betrokken bij de beleidsuitvoering na invoering van het ILG, via participatie in regionale gebiedscoalities en/of lokale commissies rond inrichtingsopgaven. Dit leidde vaak tot meer begrip voor elkaars belangen, vooral tussen landbouw en natuur. Ook droeg de brede samenwerking bij aan regionaal maatwerk en draagvlak voor de uitvoering van moeilijke opgaven (Kuindersma et al., 2010a; Van Ree, et al., 2010).

Kader 2.4 Bestuurlijke drukte in Gelderland


In Gelderland zijn vijf streekcommissies actief en 38 lokale gebiedscommissies. Taken, rollen en bevoegdheden van deze commissies zijn volgens de MTR van Gelderland onvoldoende duidelijk uitgekristalliseerd en ook niet goed ten opzicht van elkaar afgebakend. Er is onvoldoende gezamenlijk beeld van de rol die de streekcommissies zouden moeten hebben in de trits beleidsontwikkeling, programmering en uitvoering. Streekcommissies willen graag gekend worden in tussentijdse bijstellingen van beleid en denken een belangrijke adviserende rol te kunnen spelen voor wat betreft de inhoud. Op dit moment voelen de leden van de streekcommissies zich echter vaak onvoldoende gehoord en hebben de indruk mee te moeten doen aan een 'rituele dans', aldus de MTR. Dit gevoel wordt nog eens versterkt door inmiddels afgesloten meerjarige prestatie-

Het verschijnsel dat provincies op verschillende niveaus en rond overlappende opgaven uiteenlopende relaties aangingen veroorzaakte in veel gebieden echter ook onhelderheid bij gebiedspartners en soms ook ongewenste bestuurlijke drukte. Dit deed afbreuk aan de resultaatgerichtheid en leidt er inmiddels toe dat provincies kritisch naar de rol van de diverse commissies kijken (zie ook kader 2.4) (Kuindersma et al., 2008; Roza en Boonstra, 2009; Kuindersma et al., 2010a; Rekenkamer Oost-Nederland, 2010a, 2010b; Visitatiecommissie Drenthe, 2010).

contracten met een selectie van partners. Achtergrond voor deze prestatiecontracten was de wens van GS en PS om tot afrekenbare afspraken te komen voor de enorme opgave bij de realisering van de EHS in Gelderland. Gebiedscommissies coördineren de uitvoering van projecten in specifieke gebieden en worden, volgens de MTR, van wezenlijk belang beschouwd voor het verkrijgen van draagvlak. Gebiedscommissies zijn vaak goed in staat opgaven te formuleren en via contacten in het gebied tot uitvoering te brengen. Toch leidt dit niet altijd tot sneller resultaat en worden gebiedscommissies soms ervaren al poldercircuit. Het grote aantal en soms overlappende overlegsituaties is een zorgpunt, al dus de MTR, want het leidt tot bestuurlijke drukte en het gevoel dat opgaven van iedereen en dus van niemand zijn (PS Gelderland, 2010).

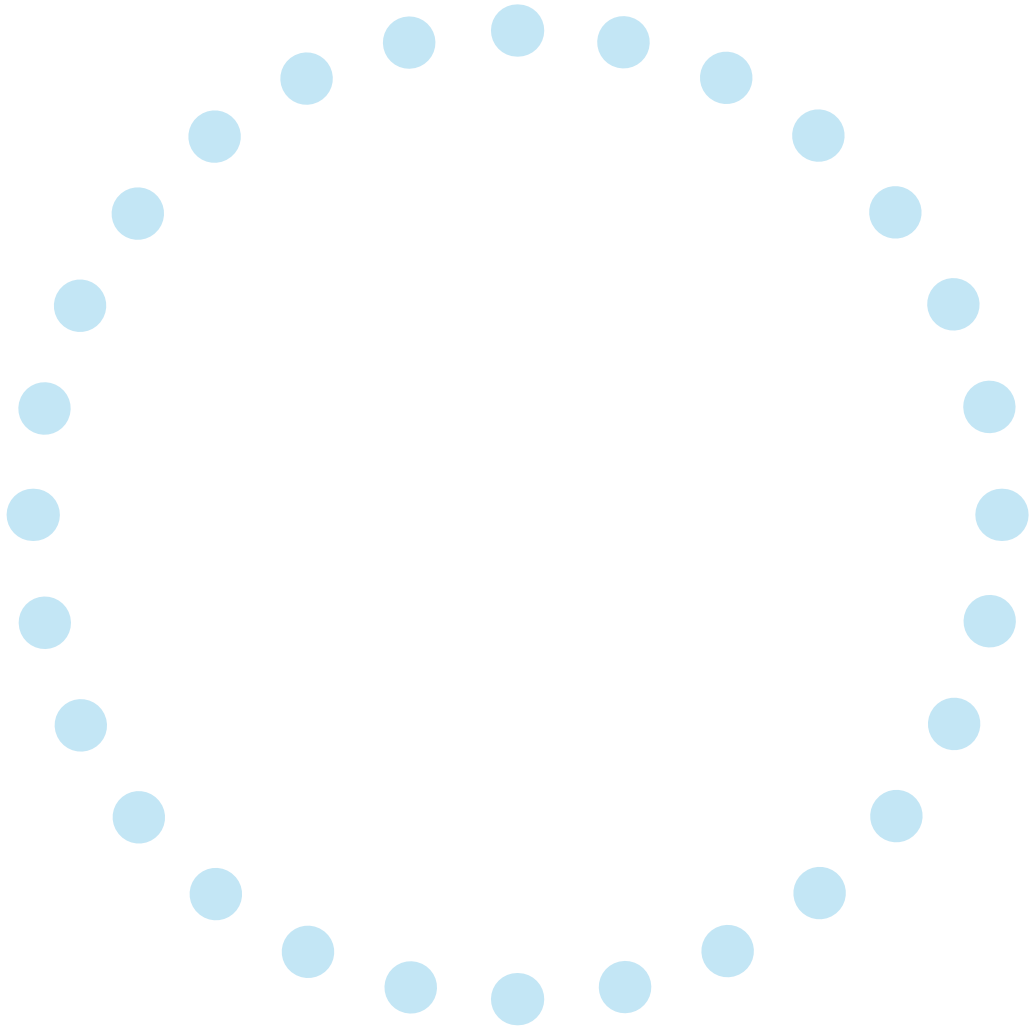


Burgers zijn nauwelijks direct betrokken bij de besluitvorming over gebiedsgericht beleid, buiten de gebruikelijke informatieavonden en inspraakrondes. Er zijn nauwelijks vernieuwende vormen van burgerparticipatie beproefd. Meestal werd gewerkt met de traditionele groene polderpartijen. Soms zelfs kwamen burgers in het geweer tegen uitvoeringsplannen van deze coalities, zoals de burgers die zich verzetten tegen het kappen van bomen en het autoluw maken van een asfaltweg door het Dwingelderveld. Wel raakten burgers soms op projectniveau betrokken, zoals bij de ontwikkeling en uitvoering van dorpsontwikkelingsplannen, de activiteiten van agrarische natuurverenigingen en cultuurhistorische projecten. Ook organiseerden en/of ondersteunden de meeste provincies een loket op gebiedsniveau waar initiatiefnemers terecht konden met ideeën voor projecten.



Conclusies

- Maatschappelijke organisaties zijn in het ILG actiever betrokken geraakt bij de besluitvorming over en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Voor burgers geldt dit nauwelijks.
- Door de instelling van brede commissies op regionaal niveau of rond concrete gebiedsopgaven is het draagvlak voor de uitvoering toegenomen.
- Het grote aantal commissies en de overlap aan taken, rollen en bevoegdheden veroorzaakten in sommige provincies ongewenste bestuurlijke drukte en spanning met de tevens beoogde resultaatgerichtheid.





3

NATUUR, MILIEUKWALITEIT EN RECREATIE



3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk toetsen we de verwachtingen over de bijdrage van het ILG aan prestaties en beleidsdoelen op het gebied van natuur, milieukwaliteit en recreatie. Bij natuur gaan we in op de vraag of en hoe het ILG heeft bijgedragen aan de versnelde realisatie van een samenhangend netwerk van natuurgebieden (paragraaf 3.2). Bij milieukwaliteit bespreken we de bijdrage van het ILG aan de aanpak van verdroging en vermessing in kwetsbare natuurgebieden en de effecten hiervan (paragraaf 3.3). Bij recreatie richten we ons op de bijdrage van het ILG aan de realisatie van grote recreatiegebieden bij de grote steden (RodS) (paragraaf 3.4). Eerst wordt steeds de verwachting ingeleid en toegelicht, waarna toetsing volgt. Belemmering bij deze toetsing was dat er geen systematische monitoring is uitgevoerd op het niveau van de met het ILG beoogde beleidsdoelen (outcome) uit het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland. Per onderwerp bespreken we hoe we hiermee om zijn gegaan. De algemene bevindingen worden wederom geïllustreerd aan de hand van de casestudy naar gebiedsprocessen in het Dwingelderveld, Olde Maten en Veerslootlanden, Groot Wilnis-Vinkeveen en de Brabantse Peelvenen.

3.2 Versnelling EHS


In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Het ILG heeft bijgedragen aan een versnelde realisatie van een samenhangend netwerk van natuurgebieden (EHS).


Toelichting

Verbetering van biodiversiteit is het hoofddoel van het natuurbeleid volgens de Agenda Vitaal Platteland. Een belangrijk instrument voor de realisatie van de biodiversiteitsdoelstellingen is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), een samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen (Ministerie van LNV, 1990). De EHS is een ruimtelijke strategie die zich richt op het vergroten en verbinden van natuurgebieden om versnippering tegen te gaan en de kwetsbaarheid voor externe invloeden te verminderen.

Het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland ging in 2004 uit van een beoogde EHS met een omvang van 728.500 ha. Daarvan moest in de periode 2003 tot 2018 (de beoogde realisatiedatum) nog ongeveer 50.000 ha, meest landbouwgrond, worden aangekocht en 125.000 ha worden ingericht (Ministerie van LNV, 2004). De realisatie van de EHS



vóór het ILG verliep echter langzamer dan beoogt. Hierdoor zou het afronden van de EHS in 2018 moeilijk worden. Het ILG moest de realisatie versnellen ten opzichte van de periode daarvoor. Provincies zouden versterkt moeten inzetten op grondverwerving en inrichting, agrarisch en particulier natuurbeheer en een meer integrale aanpak. Naast de beschikking over geld en DLG capaciteit, kregen provincies hiertoe ook de beschikking over het landinrichtingsinstrumentarium. Bovendien werden de landinrichtingsprocedures verkort in de Wilg en kon gebruik worden gemaakt van ruimtelijke ordeningsinstrumenten en maximaal 10% onteigening (zie ook paragraaf 2.5).



In de ILG-bestuursovereenkomsten ILG hebben Rijk en provincies onder het thema EHS kwantitatieve afspraken gemaakt over verwerving, inrichting, ontsnippering en particulier en agrarisch natuurbeheer voor de periode 2007-2013. Zo kwamen ze overeen dat in de periode 2007-2013 in totaal 20.734 ha (PEIL 2011⁷) nieuwe EHS moest worden verworven en 62.417 ha (PEIL 2011) nieuwe EHS moest worden ingericht. Bovendien spraken ze af dat inrichting en beheer werden gerealiseerd conform de natuurdoelen voortvloeiend

uit de Landelijke Natuurdoelenkaart. In deze paragraaf toetsen we of verwerving, inrichting, ontsnippering en particulier en agrarisch natuurbeheer hebben bijgedragen aan een versnelling van de realisatie van de EHS in de ILG-periode en bespreken we welke rol het ILG hierbij heeft gespeeld. Ook kijken we naar de bijdrage van deze prestaties aan het vergroten en verbinden van natuurgebieden, de ruimtelijke samenhang en, voor zover mogelijk, de realisatie van de achterliggende natuurdoelen.

Bevindingen grondverwerving en inrichting EHS

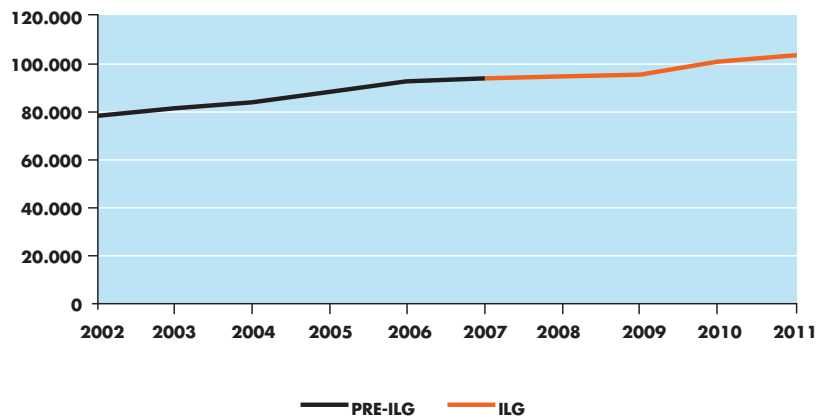
Onder regie van de provincies is in de periode 2007-2011, 11.057 ha nieuwe EHS verworven en 18.368 ha nieuwe EHS ingericht. Eind 2011, twee jaar voor de geplande afloop van het ILG, is dus 53 % van de taakstelling voor verwerving en 29 % van de taakstelling voor inrichting gerealiseerd (NOK⁸). De grondverwerving verliep niet sneller dan in de periode voor het ILG blijkt uit figuur 3.1. Binnen de ILG-periode (2007-2011) is de grondverwerving voor nieuwe EHS na een aanloopperiode in de periode 2009-2010 wel sterk versneld (figuur 3.2). De taakstelling van 20.734 ha eind 2013 leek met dit tempo haalbaar. Na

⁷ PEIL staat voor Prestaties en Effecten in het Investeringsbudget Landelijk Gebied en is vormgegeven als een tabel waarin de provincies hun jaarlijkse voortgang van prestaties en budgetten aangaven. Van de provinciale tabellen werd een landelijk beeld gemaakt dat als bijlage bij de voortgangsrapportage ILG naar de Tweede Kamer werd gestuurd. De PEIL-tabel over 2011 is nog niet gepubliceerd, maar is wel een bron waaruit in deze evaluatie is geput. In dit hoofdstuk verwijst PEIL 'jaartal' dus naar deze tabel als bijlage bij de voortgangsrapportage ILG van dat betreffende jaar.

⁸ Onder NOK verstaan we de Nulmeting op Kaart rapportage en het bijbehorende databestand. Dit geeft een beeld van de totale arealen EHS en RodS bij het begin van de ILG periode (1-1-2007) en het vervolg daarop: de Natuurmeting op Kaart 2010, 2011 en 2012. Verwerving EHS (ILG) komt overeen met Nieuwe EHS subtotale – EHS Maaswerk –NURG uit tabel 3.30. Inrichting EHS (ILG) komt overeen met Nieuwe EHS subtotale – EHS Maaswerk –NURG uit tabel 3.31

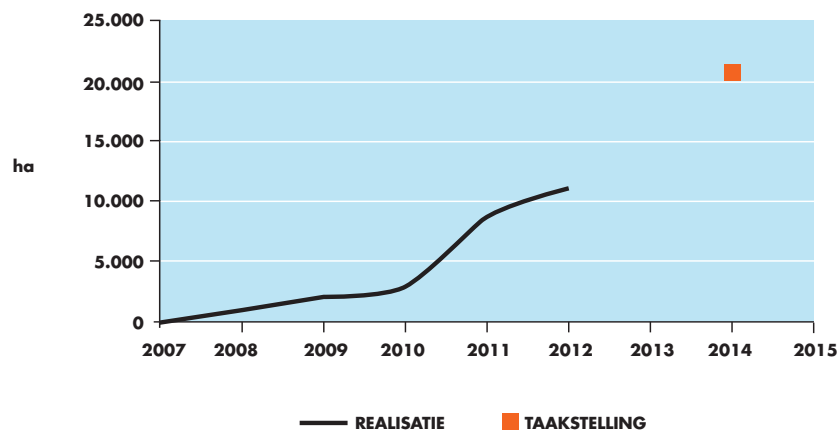
⁹ GPE staat voor groot project EHS en verwijst naar de jaarlijkse voortgangsrapportage die sinds 2007 aan de Tweede Kamer werden aangeboden in samenhang met de voortgangsrapportage ILG.

Totaalbeeld verwerving EHS



Figuur 3.1 Totaalbeeld verwerving EHS vanaf 2002 (pre-ILG) tot en met ILG periode (2011). Bron: GPE⁹ en NOK.

Verwerving nieuwe EHS in ILG periode



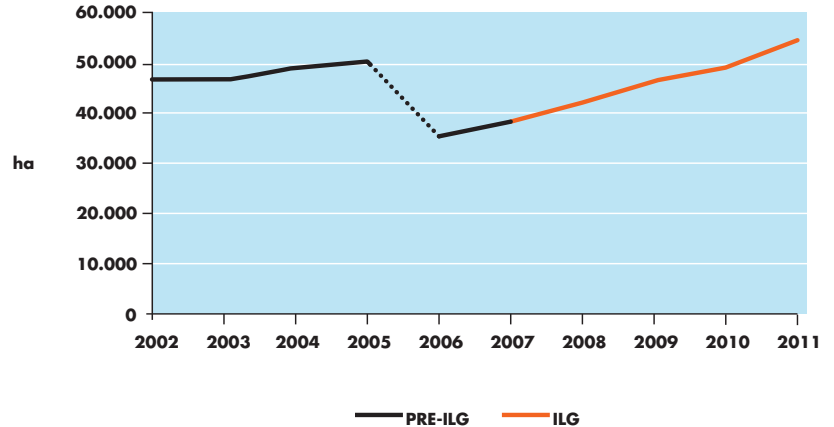
Figuur 3.2 Realisatie verwerving nieuwe EHS in ILG periode tov taakstelling. Bron: NOK 2007-2012, voor 2008 en 2009 zijn rekenkundige gemiddelden gebruikt.

2010 neemt het tempo van grondverwerving echter weer af, onder invloed van de nationale beleidswijzigingen over de EHS en de bestedingenstop.

Voor inrichting is door aanpassing van de realisatiecijfers moeilijk conclusies te trekken. Kijkend naar grafiek 3.3 dan lijkt de inrichting in de ILG-periode sneller te gaan dan in de periode 2003-2005. Dit strookt met het beeld van respondenten, die aangeven dat in de ILG-periode veel inrichtingsprojecten zijn afgerond die al eerder waren gestart. In de ILG-periode is bovendien bijna twee keer zoveel ingericht dan verworven, waardoor de achterstand op verwerving enigszins werd ingehaald. De taakstelling van 62.417 ha lijkt bij dit tempo echter buiten bereik (zie figuur 3.4).

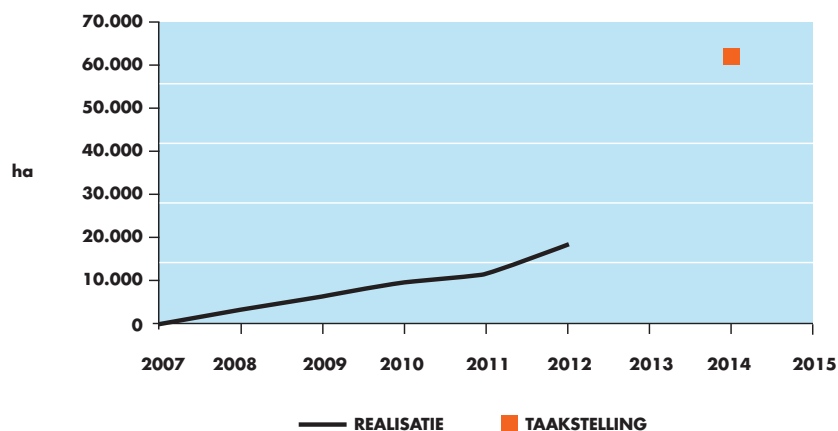
Provincies hebben na de komst van het ILG de EHS-realiseratie een integraler karakter gegeven (zie ook paragraaf 2.4). Ze zetten meer dan voorheen in op gebiedsgericht werken waarin naast natuurrealisatie, ook landbouw, recreatie, cultuurhistorie, water en leefbaarheid een rol spelen. Gebiedsgericht werken en een duidelijke aankoopstrategie vormden een succesvolle aanpak waarmee doelen van verschillende partijen konden worden gerealiseerd. In sommige gebieden bleef grondverwerving echter lastig door de lage grondmobiliteit en/of hoge grondprijzen. Provincies namen verschil-

Totaalbeeld inrichting EHS



Figuur 3.3 Totaalbeeld inrichting EHS vanaf 2002 (pre-ILG) tot en met ILG periode (2011). De dip in 2007 wordt veroorzaakt door een correctie in de inrichtingscijfers. Bron: voor 2002-2010 PEIL, NOK, GPE en voor 2011 NOK 2012.

Inrichting nieuwe EHS in ILG periode



Figuur 3.4 Voortgang realisatie inrichting nieuwe EHS in ILG periode tov taakstelling. Bron: NOK 2007-2012, voor 2008 en 2009 zijn rekenkundige gemiddelden gebruikt.

lende maatregelen om hier iets aan te doen zoals herijking van de aankoopstrategie, herijking van de EHS, inzet van een eigen grondbedrijf of grondfonds, financiering van bedrijfsverplaatsingen, gebruik van Ruimte voor Ruimte regelingen, actieve inzet op particulier natuurbeheer, meer integrale projecten met ook gemengde financieringen en grondvererving op basis van volledige schadeloosstelling of onteigening. Door de kostbaarheid van veel van deze maatregelen was het bij de MTR in 2010 al duidelijk dat de afgesproken budgetten voor verwerving en inrichting tekort schoten voor het realiseren van de ILG-taakstellingen (IPO en ministerie van LNV, 2010).

In Noord-Holland is al in 2010 een provinciale herijking van de EHS afgerond, mede vanwege de hoge grondprijzen in deze provincie. Dure, onverwerfbare of ecologisch minder waardevolle delen zijn hiermee uit de EHS verwijderd ('ontgrend'). Hiervoor in de plaats zijn gebieden in de EHS opgenomen ('begrend') die snel te realiseren zijn, waar een bundeling van beleidsdoelen en geldstromen mogelijk is en die ecologisch van (inter)nationale waarde zijn. In totaal verschoof door de herijking circa 1.000 hectare EHS van plaats. Noord-Holland verwachtte hiervan 850 hectare vóór 2013 te verwerven en 600 hectare in te richten en in beheer te nemen en daarmee een forse versnelling

van de EHS-uitvoering te boeken. (Provincie Noord-Holland, 2010).

De MTR-rapportage stelt verder dat provincies actiever moeten inzetten op het ruilen (of verkopen) van de zogenaamde ruilgronden die buiten de EHS liggen tegen gronden binnen de EHS, zodat deze nieuwe EHS gebieden ook kunnen worden ingericht. Deze strategie lijkt inmiddels succesvol te zijn. Het BBL bezit aan ruilgrond buiten de begrenzing van de EHS en RodS is van 2011 tot 2012 met bijna 5.000 ha afgenomen (NOK 2011; NOK 2012)¹⁰.

De cases illustreren deze cijfers. In de gebieden met een flinke verwervingstaakstelling, Groot Wilnis-Vinkeveen en de Brabantse Peelvenen, kozen de betreffende provincies voor een nieuwe strategie waarin grondeigenaren actiever worden benaderd dan in de periode voor het ILG toen grondverwerving plaatsvond op basis van het aanbod van ondernemers. In Groot Wilnis-Vinkeveen stuurt de grondcommissie De Venen, waarin landbouw en natuurorganisaties vertegenwoordigd zijn, het grondbeleid aan. Ook zijn daar goede ervaringen op gedaan met een gebiedsmakelaar die 'aan de keukentafel' kansen verkent. In de Brabantse Peelvenen is gewerkt met een aankoopplan waarin verwerving op

basis van onteigening mogelijk was. Overigens bleek onteigening in dit gebied nog niet nodig en kon de verwerving tot nu toe op minnelijke basis worden gerealiseerd. Naast deze actieve grondstrategie was de integrale aanpak in beide gebieden een succesfactor voor de realisatie van de EHS. Zo leidde in Groot Wilnis-Vinkeveen, een gebied waar van oudsher veel weerstand bij de agrarische sector bestaat tegen de natuurplannen, een intensief interactief planproces tot een gebiedsconvenant met draagvlak. In de Peelvenen kwam al voor de ILG-periode een integraal inrichtingsplan ('Het onverenigbare verenigd') tot stand waarin belangen op het gebied van natuur, landbouw, waterbeheer, recreatie en leefbaarheid zijn verenigd. Hiervan werden in de ILG-periode de vruchten geplukt.

In Olde Maten en Veerslootlanden en Dwingelderveld was de verwerving al grotendeels gerealiseerd vóór de ILG-periode en lag de nadruk op inrichting. In Olde Maten en Veerslootlanden is de inrichting gericht op herstel van het laagveenmoeras (aansluitend op de Wieden Weerribben), onder meer via de aanleg van een natte as midden door het gebied en het open maken van de zogenaamde boksloten. Door de brief van Bleker (2010) ontstond echter een financieel gat. Na aanvulling van de provincie Overijssel is inmid-

¹⁰ Deze cijfers worden pas sinds NOK 2010 transparant gerapporteerd.

dels gestart met de uitvoering. Volgens betrokkenen heeft de deadline van het ILG een versnelling van de planvorming veroorzaakt, waardoor tijdig kon worden gestart met de inrichting. In het Dwingelderveld is de inrichting gericht op uitbreiding en kwaliteitsverbetering van de natte en droge heide en is inmiddels is 70-75% van het gebied gereed voor herstel van de natte heide. Ook hier is sprake van versnelling ten opzichte van een situatie zonder ILG omdat het ILG het momentum verschafte voor partijen om hun budgetten te mobiliseren en bundelen voor integrale realisatie in een zeer korte periode.

Bevindingen robuuste verbindingen en versnippering

In 2000 is de EHS-strategie aangescherpt door aan de geplande EHS zeven zogenaamde robuuste verbindingen toe te voegen die de grote natuurgebieden aan elkaar koppelen. Deze verbindingen moesten integraal onderdeel uitmaken van de EHS en waren bedoeld om de ruimtelijke samenhang en ecologische kwaliteit binnen de EHS te vergroten. De kabinetten Balkenende I en II stelden dat hiervoor 16.303 ha moest worden aangekocht en ingericht en ruim 10.000 ha moest worden gerealiseerd via agrarisch en particulier natuurbeheer (CBS et al., 2009). In de

ILG-bestuursovereenkomsten is afgesproken om 807 hectare grond te verwerven voor robuuste verbindingen en 1.657 ha in te richten, een fractie dus van de totale opgave (PEIL 2010). Hiervan is in de periode 2007-2010 resp. 1.758 ha en 800 ha gerealiseerd (PEIL 2010).

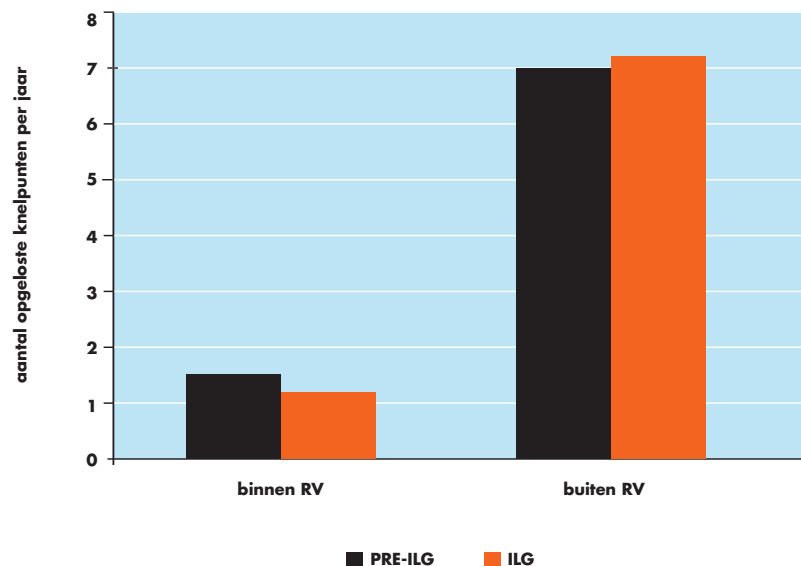
In de ILG bestuursovereenkomsten zijn ook afspraken gemaakt over het oplossen van 36 specifieke knelpunten in deze robuuste verbindingzones. Deze afspraken bouwden voort op het Meerjarenprogramma Ontsnippering (MJPO). Dit interdepartementale ontsnipperingsprogramma van de voormalige ministeries van V&W, LNV en VROM heeft als doel de barrières voor flora en fauna binnen de EHS op te lossen, die veroorzaakt worden door bestaande rijksinfrastructuur (verkeerswegen, spoorwegen en waterwegen). Het MJPO voorzag uiteindelijk in een lijst met 215 knelpunten, waarvan er 52 binnen de robuuste verbindingen liggen. Het oplossen van een knelpunt kan bestaan uit één of meerdere maatregelen, zoals de aanleg van natuurbruggen, faunatunnels en fauna-uittreedplaatsen langs een kanaal of aanpassing van bestaande bruggen. Van de 36 op te lossen knelpunten in het ILG werden voor negen alleen verkenningen of relatief kleine maatregelen afgesproken. Het rijksbudget voor het opheffen van de knelpunten bij de



realisatie van de robuuste verbindingen was onderdeel van het ILG; het rijksbudget voor het opheffen van alle overige knelpunten werd niet opgenomen in het ILG en wordt door het ministerie van Infrastructuur en Milieu gefinancierd.

Het oplossen van de knelpunten in de robuuste verbinding-zones ligt flink achter op schema. Tussen 2007 en eind 2011 zijn in totaal zes van de 36 knelpunten opgelost. Binnen robuuste verbindingen werden per jaar gemiddeld 1,5 knelpunten opgelost in de pre-ILG periode tegen 1,2 knelpunten in de ILG periode. De invloed van het ILG lijkt dus minimaal. Provincies raakten door het ILG wel meer betrokken en stimuleerden partijen om meer integraal te werken en werk met werk te maken, bijvoorbeeld door de MJPO-maatregelen te koppelen aan lopende projecten. Dit gaf een grotere betrokkenheid en meer samenwerking en zou zich, volgens een respondent, op termijn uit moeten betalen. Wat ook opvalt is het grote verschil in de snelheid waarmee knelpunten zijn opgelost binnen en buiten de robuuste verbindingen (figuur 3.5). Dit is naar verwachting echter geen gevolg van het al dan niet vallen onder ILG. Belangrijkste reden is dat de robuuste verbindingen nog niet waren gerealiseerd in de ILG-periode. In 2010 was nog maar 15% van de totale opgave verworven en slechts enkele hectaren waren ingericht (PBL, 2012). Ook was het op

Snelheid oplossing knelpunten



Figuur 3.5 Gemiddeld aantal knelpunten binnen en buiten de robuuste verbindingen (RV) dat per jaar is opgelost in de pre-ILG periode (2005-2006) en de ILG periode (2007-2011). Alleen de knelpunten binnen de robuuste verbindingen worden gefinancierd uit het ILG. Bron: MJPO-jaarverslagen.

veel plaatsen nog onduidelijk waar de robuuste verbindingen precies kwamen te liggen. Omdat met de aanpak van knelpunten pas kon worden begonnen bij zekerheid over het tracé, was dit een belemmering. Ook speelde mee dat de maatregelen in de robuuste verbindingen vaak moeilijker in te passen waren en er meerdere maatregelen nodig zijn voordat een knelpunt opgelost is.

Bevindingen particulier en agrarisch natuurbeheer

Na 2000 kwamen in het nationale natuurbeleid nieuwe mogelijkheden om nieuwe natuur te realiseren via particulier natuurbeheer. Voor 2000 werd vrijwel alle nieuwe natuur eerst verworven (meestal van agrarische grondeigenaren), eventueel ingericht en vervolgens in beheer gegeven bij een terreinbeherende organisatie (meestal Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of provinciale landschappen). Via particulier natuurbeheer konden particulieren naast een beheersubsidie, een vergoeding krijgen voor de waardedaling van de grond door de functieverandering van landbouw naar natuur. In 2004 kwam de nadruk in het natuurbeleid met de beleidswijziging 'Van aankoop naar beheer' nog sterker op particulier beheer. Hierbij werd de inspanningsverplichting voor nieuwe natuur door particulieren op 42.000 ha gesteld. Provincies moesten

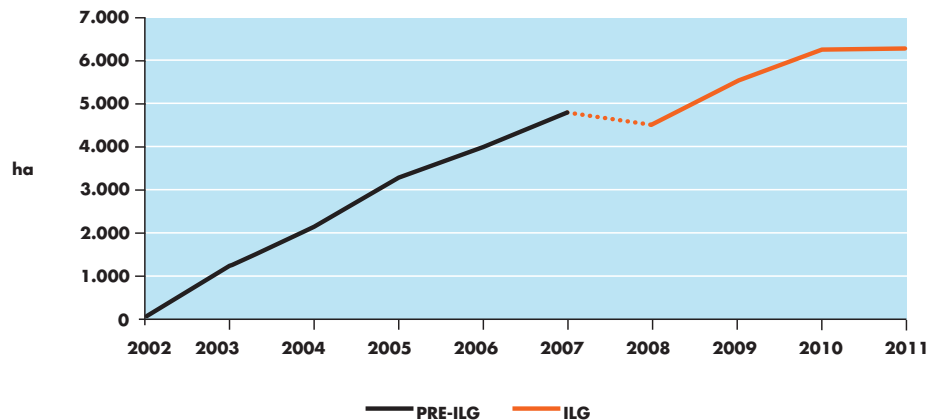
hiervan binnen de ILG-periode 19.041 ha binnen de EHS realiseren. In de periode 2007-2011 hebben ze hiervan in totaal 2.465 ha gerealiseerd. Het realisatietempo ligt op ongeveer op hetzelfde niveau als voor het ILG (figuur 3.6). Met dit tempo zou de ILG taakstelling eind 2013 niet zijn gehaald. Overigens vroeg particulier natuurbeheer in de praktijk soms ook om grondverwerving, waarna de gronden konden worden overgedragen aan geïnteresseerde particulieren. Sommige provincies, zoals Groningen en Fryslân, geven aan dat EHS-realiseatie via particulier beheer hierdoor soms zelfs ingewikkelder was en langer duurde dan de reguliere verwerving en overdracht aan natuurorganisaties (Provincie Fryslân, 2010; Provincie Groningen, 2010). Interessant is dat de geschatte belangstelling voor particulier natuurbeheer aan het begin van de ILG periode hoog leek (figuur 3.7). Er lijken dus nog volop kansen voor realisatie van meer particulier natuurbeheer in de EHS.

Maar in hoeverre droeg het gerealiseerde particulier natuurbeheer nu bij aan de natuurdoelen? Utrecht is tot nu toe de enige provincie met een ecologische evaluatie van het particuliere natuurbeheer (Provincie Utrecht, 2012). In de periode 2009-2011 inventariseerde de provincie de flora en fauna op circa 450 hectare nieuwe particuliere natuurterreinen. Volgens de evaluatie is, vergeleken met de agra-

rische uitgangssituatie, de natuurwaarde toegenomen met gemiddeld 500%. Voor het bereiken van de natuurdoelen voor deze gebieden is echter meer tijd nodig. Bovendien zijn de verschillen in resultaten groot. De beste resultaten zijn behaald in terreinen waarvan de bemeste bovengrond is afgegraven. Dat laatste is lastig te combineren met agrarisch medegebruik. Ook hydrologische maatregelen zijn belangrijk. Op ongeveer een derde van het oppervlak zijn de benodigde hydrologische maatregelen voor het bereiken van de natuurdoelen, niet genomen. Het vraagt een flinke inspanning van de provincie om in dit spanningsveld tussen natuurdoelen en agrarisch medegebruik, het particuliere natuurbeheer tot een succes te maken.

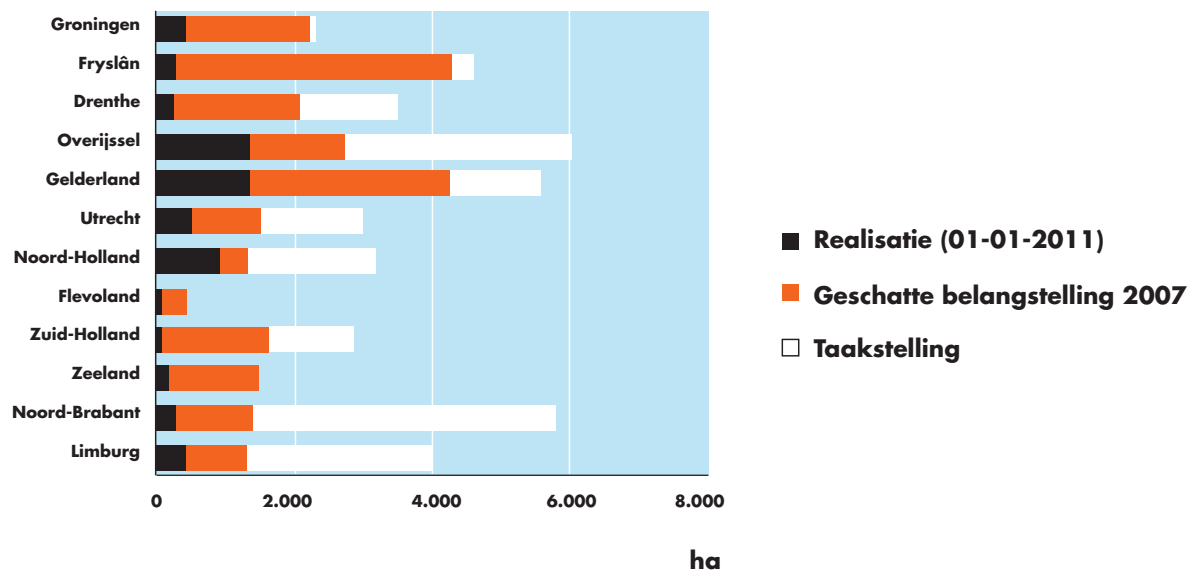
risch medegebruik. Ook hydrologische maatregelen zijn belangrijk. Op ongeveer een derde van het oppervlak zijn de benodigde hydrologische maatregelen voor het bereiken van de natuurdoelen, niet genomen. Het vraagt een flinke inspanning van de provincie om in dit spanningsveld tussen natuurdoelen en agrarisch medegebruik, het particuliere natuurbeheer tot een succes te maken.

Totaalbeeld particulier natuurbeheer



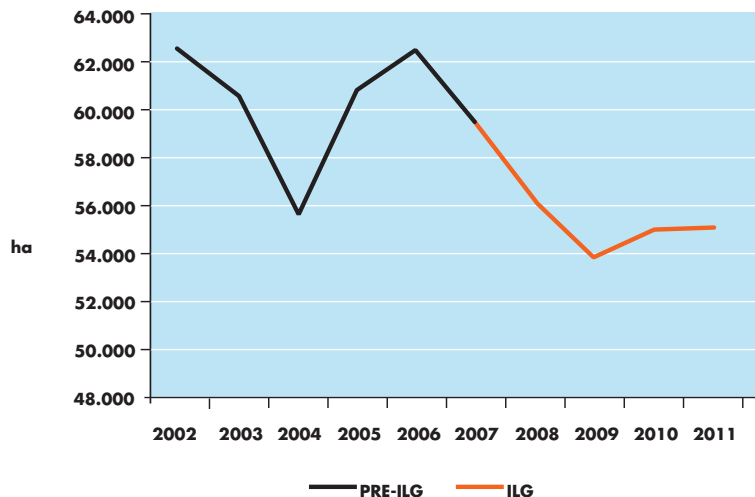
Figuur 3.6 Totaalbeeld particulier natuurbeheer vanaf 2002 (pre-ILG) tot en met ILG periode (2011). Bron: Sanders (2012) en voor 2011 DR-jaarverslag (2011). Het dipje in 2008 wordt veroorzaakt door een correctie; particulieren die de kwaliteitsovereenkomst uiteindelijk niet hebben ondertekend zijn verwijderd.

Geschatte belangstelling particulier natuurbeheer



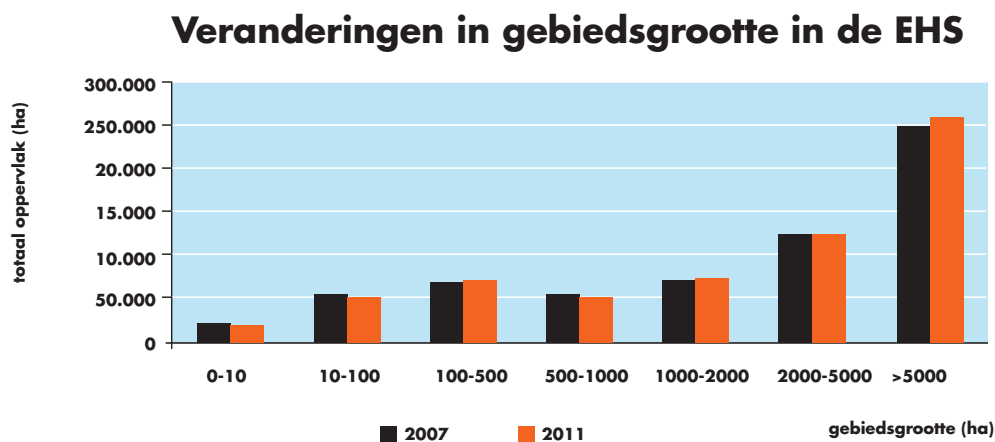
Figuur 3.7 Realisatie en geschatte belangstelling voor particulier natuurbeheer bij de ontwikkeling van nieuwe natuur per provincie. Bron: NOK 2011 en Geelen en Leneman (2007).

Totaalbeeld agrarisch natuurbeheer




Figuur 3.8 Totaalbeeld agrarisch natuurbeheer vanaf 2002 (pre-ILG) tot en met ILG periode (2011) Bron: PBL (2012) en voor 2011 DR-jaarverslag.

Een laatste instrument om de EHS te realiseren is agrarisch natuurbeheer. Bij agrarisch natuurbeheer blijft de grond een agrarische functie houden. Boeren krijgen via meerjarige beheercontracten beperkingen opgelegd in het agrarische gebruik van de grond. Agrarisch natuurbeheer moet onder meer bijdragen aan beheer van botanische graslanden en weidevogels. Via de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en vanaf 2009 het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) kunnen agrariërs subsidie krijgen voor weidevogelbeheer, akkervogelbeheer, botanisch beheer van graslanden en akkers en landschapsbeheer. Het ILG-budget voor agrarisch natuurbeheer wordt aangevuld met Europese POP2-subsidies. In de bestuursovereenkomsten is 84.038 hectare agrarisch natuurbeheer overeengekomen (69.594 binnen EHS en 14.444 buiten EHS) (PEIL 2011). In de periode 2007-2009 lukte het provincies niet de afnemende trend in agrarisch natuurbeheer te keren en nam het agrarisch natuurbeheer verder af. Na 2009 is er weer sprake van een lichte stijging. Inmiddels is van de taakstelling 55.115 ha gerealiseerd (NOK 2012). Het is lastig de bijdrage van het ILG aan het verloop van het agrarisch natuurbeheer vast te stellen, mede omdat effecten van veranderingen in aanpak zich vertraagd voordoen vanwege de 6-jarige pakketten die met agrariërs worden afgesproken. Wel is duidelijk dat provincies kritischer geworden zijn




Figuur 3.9 Verschil in gebiedsgrootte tussen 2007 en 2011 door verwerving en functiewijziging. Bron: NOK 2012 en 2007, Alterra ¹¹.

¹¹ In de analyse worden meerdere gebieden tot één gebied gerekend wanneer de afstand ertussen minder dan 20 meter is. De Veluwe wordt hierdoor opgedeeld in vijf grote gebieden omdat de snelwegen breder zijn dan 20 meter en een barrière vormen. Afgelopen jaren zijn veel van deze barrières geslecht met ecoducten. Deze ecoducten zijn echter niet opgenomen in de EHS-kaart (NOK 2012) en vallen daarom buiten onze analyse. Wanneer deze ecoducten in de analyse worden betrokken neemt het oppervlak zeer grote gebieden toe. Ook de bijdrage van grote wateren zoals afgesloten zeearmen aan vergroten en verbinden van natuurgebieden is niet meegenomen. Wel zijn de MJO-knelpunten die zijn opgelost in de ILG periode meegenomen in de analyse.



op de locatie waar agrarisch natuurbeheer wordt ingezet, waardoor de subsidie na het aflopen van de beheerperiode niet overal meer kon worden verlengd.

Bevindingen vergroting en verbinding van natuurgebieden
De EHS is bedoeld om bestaande natuurgebieden te vergroten en verbinden. Hier wordt de vraag beantwoord of de gedurende de ILG-periode (2007-2011) verworven EHS-hectaren en ontsnippering hieraan hebben bijgedragen. Om deze vraag te beantwoorden zijn de gegevens van 'natuurmeting op kaart' (NOK 2007 en NOK 2012) gecombineerd met bestaande natuur in de EHS (NOK 2012) en is de oppervlaktetoename van deze bestaande natuur gekwantificeerd. De gebieden in de EHS kunnen worden ingedeeld in een aantal gebiedsgrootteklassen (zie ook CBS et al., 2002). Het resultaat staat in figuur 3.9.



De EHS omvat een aantal grote gebieden, zoals de Veluwe, de Utrechtse Heuvelrug en de Weerribben-Wieden maar ook veel kleine en verspreid liggende gebieden. Door verwerving van gronden naast kleine natuurgebieden, wordt het areaal van deze kleine gebieden groter en kunnen ze terecht komen in een hogere gebiedsgrootte klasse. Wanneer door verwerving van grond tussen twee middelgrote gebieden deze gebieden met elkaar verbonden raken,

worden deze twee gebieden samen één groot gebied en komt dit grote gebied terecht in een nog hogere gebiedsgrootte klasse zonder dat er naar verhouding veel grond is aangekocht. Uit de figuur blijkt dat het areaal zeer kleine gebieden in de ILG-periode is afgenomen en het areaal (middel)grote gebieden toenam. De aangekochte hectaren in de ILG-periode leverden daarmee een bijdrage aan het vergroten en verbinden van natuurgebieden. De potenties om meer zeer grote gebieden te vormen (> 5.000 hectare) zijn bovendien aanzienlijk: veel EHS-gebieden liggen dicht bij elkaar (Lammers et al., 2005). Hierdoor kan door verwerving van relatief weinig landbouwgrond, naar verhouding veel grotere natuurgebieden ontstaan. Dat geldt ook voor het zoveel mogelijk wegwerken of verminderen van barrières als gevolg van infrastructuur.

Ruimtelijke samenhang

Of de beschreven vergroting en verbinding van natuurgebieden in de ILG-periode ook heeft gezorgd voor voldoende ruimtelijke samenhang in de EHS is op grond van beschikbare gegevens niet te zeggen. Voor circa een derde van de faunadoelsoorten waren de ruimtelijke condities in 2008 nog niet zodanig dat duurzaam behoud was gegarandeerd (CBS et al., 2010). De verwachting van experts is dat de inspanningen in het ILG hier nog geen substantiële verbe-

teringen in hebben veroorzaakt. Een deel van de gebieden zijn nog steeds te klein. Een ander deel van de gebieden ligt nog te geïsoleerd of is intern versnipperd om soorten die daar voorkomen duurzaam ruimte te bieden. Grote stappen wat betreft de ruimtelijke samenhang worden naar verwachting dan ook pas gemaakt na realisatie van (robuste) ecologische verbindingzones tussen gebieden en na ontsnippering door omvormingsbeheer binnen gebieden.

Conclusies

- De vraag of provincies de EHS-realisatie hebben kunnen versnellen in de ILG-periode vergeleken met de voorgaande periode levert een gemengd beeld op. De grondverwerving verliep in ongeveer hetzelfde tempo als voor het ILG. Binnen de ILG-periode is wel sterk versneld en bij een gelijkblijvend tempo leek de taakstelling haalbaar. Over het tempo van de inrichting zijn op basis van de beschikbare gegevens geen eenduidige conclusies te trekken. Wel is duidelijk dat de taakstelling voor inrichting, bij gelijkblijvend tempo niet gehaald zou worden. De toename van het areaal particulier natuurbeheer in het ILG was vergelijkbaar met de periode daarvoor. Bij agrarisch natuurbeheer is

sinds kort een voorzichtige toename te zien na een jarenlange daling van het areaal. Particulier en agrarisch natuurbeheer bleven wel ver achter bij de taakstelling voor de ILG-periode.

- De door het ILG versterkte integrale benadering en actieve grondstrategie hebben bijgedragen aan het geboekte resultaat bij grondverwerving en inrichting.
- De grondverwerving leverde een duidelijke bijdrage aan de vergroting en verbinding van natuurgebieden. De totale oppervlakte grote EHS-gebieden van meer dan 1000 ha nam toe en de oppervlakte kleine EHS-gebieden van minder dan 100 ha nam af in de ILG-periode. De ruimtelijke samenhang is echter nog niet voldoende voor veel faunasoorten, mede omdat de robuuste verbindingen en veel ontsnipperingsmaatregelen nog niet zijn gerealiseerd.
- Over de bijdrage van de met het ILG gerealiseerde EHS-prestaties aan de natuurdoelen bestaat geen algemeen beeld. Wel blijkt uit recent onderzoek naar particulier natuurbeheer in de provincie Utrecht dat de genomen maatregelen bijdragen aan een grote toename aan natuurwaarden op de betreffende percelen.



3.3 Verbetering milieukwaliteit

In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Het ILG heeft bijgedragen aan verbetering van de milieucodities voor natuur.

Toelichting

Voor het realiseren van de gewenste natuurkwaliteit in de EHS is het belangrijk dat de milieucodities op orde zijn. Hiervoor wordt vooral generiek beleid ingezet. Van het ILG wordt verwacht dat het bijdraagt aan de aanpak van verdroging, verzuring en vermessing in kwetsbare natuurgebieden. We richten ons hier vooral op verdroging. Voor de zogenaamde TOP-gebieden zijn afspraken gemaakt over het bestrijden van de verdroging tot 2015. Deze afspraken maken deel uit van de ILG-bestuursvereenkomsten tussen Rijk en provincies. Het doel is om in de periode 2007-2013 in totaal circa 70.000 ha verdroogde natuurgebieden uit deze TOP-lijst te hebben hersteld. Herstel van de natuur in deze gebieden moet plaats vinden door vernattingsmaatregelen, ofwel maatregelen die gericht zijn op verhoging van de grondwaterstand tot een zodanig niveau dat daarmee wordt voldaan aan de condities voor de betreffende typen

natuur c.q. vegetaties. Wat de benodigde waterpeilen moeten zijn bepalen de waterschappen en provincies door vaststelling van het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) voor deze natuurgebieden. Voor de TOP-lijstgebieden moet het GGOR eind 2010 zijn vastgelegd in de waterbeheersplannen van de waterschappen. Op basis daarvan worden de maatregelen voor hydrologisch herstel bepaald per project.

Bevindingen

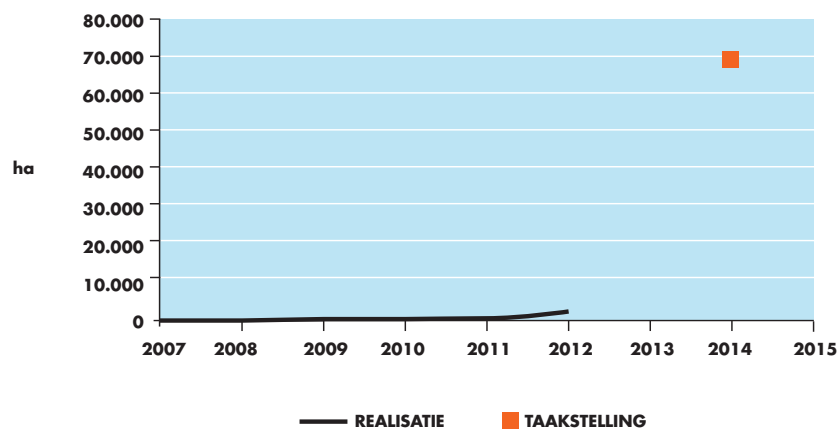
Uit de PEIL-gegevens¹² blijkt dat de uitvoering van de verdrogingsbestrijding heel moeizaam op gang komt (figuur 3.10). Van de beoogde 70.000 ha in de periode 2007-2013 is tot en met 2010 voor slechts 290 ha daadwerkelijk de verdroging verminderd. In 2011 is hier nog 2.000 ha bij gekomen, grotendeels gerealiseerd in Drenthe. Voor veel meer vernattingsmaatregelen zijn inmiddels de financiële verplichtingen voor de uitvoering aangegaan. In de periode 2007-2009 is een kwart van het budget voor verdrogingsbestrijding besteed of juridisch vastgelegd (IPO en ministerie van LNV, 2010). Verwacht mag worden dat deze verplichte uitgaven voor verdrogingsbestrijding in de periode tot en met 2015 gerealiseerd zullen worden.

¹² Voor een goede beoordeling van de mate waarin de doelstellingen voor de aanpak van de verdroging in de periode 2007-2010 zijn gehaald, zijn gegevens verzameld over de feitelijke realisatie (in ha en €) en de aangegeven verplichtingen voor uitvoering van vernattingsmaatregelen. Daarbij is geconstateerd dat een compleet landsdekkend beeld niet geschetst kan worden omdat veel gegevens ontbreken, met name wat betreft de in contracten vastgelegde verplichtingen. Ook is het gegeven dat provincies de verdrogingsbestrijding verschillend aanpakken, een complicerende factor voor het ontwikkelen van een landsdekkend overzicht. Tenslotte is door de opheffing van het Landelijk Steunpunt Verdroging (begin 2010) ook een belangrijke centrale databank weggevallen.


Basis voor de aanpak van de verdroging is een vastgesteld GGOR. We hebben niet kunnen achterhalen hoeveel GGOR's er inmiddels zijn opgesteld. In 2010 constateerde de Inspectie Verkeer & Waterstaat dat de GGOR in 2015 naar verwachting door de provincies en waterschappen gebiedsdekkend zal zijn vastgesteld, maar dat nog lang niet alle GGOR-maatregelen dan ook zijn uitgevoerd, zelfs niet in de TOP-gebieden (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2010).

Een belangrijke factor voor de vertraging in de verdrogingsaanpak vormt de soms moeizame grondvererving (zie ook paragraaf 3.2). Meestal kan pas met verdrogingsbestrijding worden begonnen nadat alle benodigde grond verworven is. Dit vormt in ca. 50% van de TOP-gebieden een cruciaal probleem. Sommige provincies en waterschappen gaan niet eerder over tot vaststelling van de GGOR dan dat de hiervoor benodigde (vaak landbouw)gronden ook verworven zijn. Ook moeten vaak eerst voorzieningen worden getroffen tegen schade door wateroverlast in de omgeving van de te vernatten natuurgebieden, alvorens tot vernatting kan worden overgegaan. Tenslotte moet bij vernatting van voormalige landbouwgronden eerst de fosfaatrijke bovengrond worden verwijderd voordat de grondwaterstanden kunnen worden opgetrokken, omdat anders veel fosfaat uitspoelt naar het oppervlaktewater.

Verdrogingsaanpak in ILG-periode



Figuur 3.10 Realisatie aanpak verdroging in ILG periode tov taakstelling. Bron: PEIL 2007-2011.



Om verdroging te bestrijden worden uiteenlopende maatregelen getroffen zoals het verwijderen, of ondieper maken en verbreden van watergangen en greppels, hermeandering van beken waardoor water vertraagd wordt afgevoerd, water vasthouden door het plaatsen van stuwen en aanleg van hydrologische bufferzones met verhoogd peil rond natuurgebieden. Soms moeten er ook maatregelen worden getroffen om natschade voor de landbouw in de omgeving te beperken. Dit vindt vaak plaats in de vorm van vergoedingen voor gedeelde inkomsten, maar in de Limburg kiest men voor de aanleg van peilgestuurde drainage als instrument om natschade in de landbouw te voorkomen. Ook is soms boerderijverplaatsing noodzakelijk.



De genoemde maatregelen moeten ertoe leiden dat de grondwaterstanden in een TOP-gebied een niveau bereiken waarop de verdroogde natuurtypen kunnen herstellen en de gewenste nieuwe natuur tot ontwikkeling kan komen. Omdat er tussen 2007 en 2009 in het kader van het TOP-gebiedenbeleid en ILG nog nauwelijks maatregelen voor hydrologisch herstel zijn afgerond kan nu nog niet worden beoordeeld of de maatregelen daadwerkelijk geleid hebben tot de gewenste grondwaterstanden en vegetaties (zie ook kader 3.1). Het zal nog enige tijd vergen tot hierover de balans kan worden opgemaakt. Hiertoe zijn en worden voor

de betreffende projecten integrale meerjarige monitoring-programma's opgesteld. In de financiering van de monitoring zelf is overigens in ILG-kader niet voorzien, hetgeen door provincies als een knelpunt wordt ervaren.

Uit de cases blijkt dat de aanpak van verdroging effectiever wordt, en ook kan rekenen op een breder maatschappelijk draagvlak, als in het gebied ook tegelijkertijd andere beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd. Gebieden zoals Dwingelderveld en de Peelvenen waar reeds voor aanvang van het ILG een landinrichtingsproces in voorbereiding was en partijen reeds met elkaar aan tafel zaten over de doelstellingen en maatregelen voor het natuurgebied, bleken hierbij in het voordeel. Koppelingen zijn onder meer gelegd met realisatie van WB21-doelen (aanpak wateroverlast), waterkwaliteitsdoelen volgens de KRW, en doelen op het gebied van landschap, recreatie en cultuurhistorie. In het Dwingelderveld wordt de afgeplagde fosfaatrijke bovengrond van een vernat voormalig landbouwgebied gebruikt voor een geluidswal, waardoor het geluidsniveau in een stiltegebied werd gereduceerd.

De ervaring leert dat bij een integrale aanpak er minder tijd en kosten besteed hoeven worden aan procedures (zoals beroepsprocedures of planologische verankering

Kader 3.1: Effecten aanpak verdroging en vermessing in de Brabantse Peelvenen

Oorspronkelijk was de Peel een zeer nat gebied met op uitgebreide schaal hoogveen en (natte) heiden. Voor de landbouw zijn veel gebieden ontgonnen en is de waterstand verlaagd. Naast de genoemde ontginning en daarmee gepaard gaande versnippering en verdroging heeft het gebied ook te maken met een hoge stikstofdepositie. Hierdoor is het gebied ook vermest geraakt. Juist het hoogveen kan hier slecht tegen, vooral veel plantensoorten, maar ook diersoorten zijn verdwenen. Ook de verdroging zorgt voor een achteruitgang van het aantal soorten, juist onder de zo voor het hoogveen kenmerkende veenmossen. Hoogveen is in Nederland een relatief zeldzaam type dat overal sterk bedreigd wordt en ook van internationaal belang is. De Brabantse Peelvenen zijn dan ook, samen met de Limburgse delen, aangewezen als Natura 2000 gebied. Er gelden daarmee Europese regels voor de instandhouding van de aanwezige vegetatietypen en soorten. Daarnaast heeft provincie Noord-Brabant het gebied aangewezen als Natte Natuurparel.

Sinds de reconstructie zet de provincie actief in op het herstel en de ontwikkeling van de hoogveenvegetatie en natte heide. Met het Waterschap Aa en Maas werden in het kader van een bestuursovereenkomst afspraken gemaakt over vernatting. De provincie en DLG knootten verder gesprekken aan met zogenaamde piekbelasters. Cijfers over de omvang en herkomst van de ammoniakdepositie op het natuurgebied versterkten het besef bij deze agrarische ondernemers dat er geen toekomst is voor hun bedrijven in de Peelvenen. Uiteindelijk bleken vijf agrariërs bereid om hun bedrijf te verplaatsen en ook zelf bij te dragen aan de kosten voor bedrijfsverplaatsing. Met de brief van Bleker stokte dit proces echter omdat hiermee de ILG-financiering voor bedrijfsverplaatsing wegviel. Ondertussen

werden de bedrijfsverplaatsingsplannen wel verder uitgewerkt. Bij realisatie van deze plannen kan 110 ha grond voor de EHS worden verworven. Bovendien blijkt uit modelberekening dat de stikstofdepositie met de uitplaatsing van de vijf piekbelasters met 2000 mol/ha/jr afneemt tot ongeveer 1000 mol/ha/jr. Hoewel de maximale toegestane depositie voor hoogveen en herstellend hoogveen (400 mol/ha/jr; Van Dobben en Van Hinsberg 2008) daarmee nog steeds wordt overschreden, is de berekende daling zeer gunstig voor de vegetatie in het gebied. Wel zal de al aanwezig stikstof door depositie uit het verleden gedeeltelijk moeten worden verwijderd, bijvoorbeeld door beheer. Voor droge heiden wordt wel aan de depositienorm van 1100 mol/ha/jr voldaan. De verwachting is dan ook dat de droge heide volledig kan herstellen, eventueel na nog een keer plaggen, mits de bijbehorende soorten nog in het veld aanwezig zijn of er heen kunnen migreren.

Voor de vernatting zijn na opstelling van de GGOR al wel maatregelen genomen door het Waterschap. Uitvoering is echter nog maar korte tijd gaande, hierdoor kan nog niet worden vastgesteld of de maatregelen daadwerkelijk hebben geleid tot de gewenste grondwaterstand, laat staan dat de ecologische balans al kan worden opgemaakt. Beoogd effect is in ieder geval dat de ingrepen in de waterstand ervoor zorgen dat het hoogveen in oppervlak kan toemen, ook door het aankopen van nieuw gebieden. De sponswerking wordt hersteld en karakteristieke soorten krijgen weer een kans. Door de aankopen en inrichting van nieuwe natuurgebieden en verbindingen wordt het systeem bovendien robuuster tegen rampen en klimaatverandering waardoor het makkelijker kan herstellen.





in bestemmingsplannen) dan wanneer de doelen los van elkaar tot uitvoering worden gebracht. Inkadering in een integrale opgave maakten in het Dwingelderveld de Peelvenen bovendien financiering makkelijker en zorgde vaak voor een versnelde uitvoering, zeker omdat de provincie als regisseur aan het project prioriteit gaf. Bovendien bood de integrale aanpak van de verdroging in de ILG-periode in deze gebieden de mogelijkheid om het ILG-budget in te zetten als basis voor additionele financiering door fondsen, zoals LIFE+, waardoor extra middelen werden verkregen die vaak nodig bleken om de aanpak van de verdroging daadwerkelijk te realiseren. Vooral bij vegetaties die voor hun herstel zeer hoge eisen stellen aan het waterpeil en de waterkwaliteit zoals de hoogveenvegetaties in het Dwingelderveld en de Peelvenen bleken de ILG-normbedragen voor herstel van verdroogde natuur namelijk onvoldoende om de doelen uit de prestatieafspraken daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Conclusies

- De verdrogingsbestrijding is in de ILG-periode nauwelijks van de grond gekomen. Verdroging blijft een hardnekkig probleem en de afgesproken prestaties in het ILG bleken niet realistisch.
- Er moesten veel en vaak tijdrovende stappen worden gezet, zoals het opstellen van een GGOR en grondverwerving, voordat benodigde vernattingmaatregelen konden worden uitgevoerd.
- Toch heeft het ILG veel in beweging gezet in de TOP-gebieden. Het heeft ervoor gezorgd dat de beschikbaarheid van budget niet een primair knelpunt vormde, zeker omdat op basis van het ILG-budget vaak additionele middelen konden worden verworven. Verder droeg het integrale karakter van het ILG bij aan een verbreding van de aanpak, waardoor partijen hun eigen doelen mee konden koppelen. Dit droeg bij aan het draagvlak en daarmee soms tot een versnelling van het proces.

3.4 Versnelling Recreatie om de Stad

In deze paragraaf wordt de volgende verwachting getoetst:

Het ILG heeft bijgedragen aan een versnelde realisatie van recreatiegebieden om de grote steden.

Toelichting

Het realiseren van recreatiegebieden bij grote steden om de regionale recreatiebehoefte op te vangen heeft een lange historie. Het huidige programma Recreatie om de Stad (RodS) kent voorlopers als Groen in en om de Stad, Strategische Groenprojecten en de Randstad Groenstructuur. Aanleiding voor deze rijksprogramma's was het grote tekort aan recreatiemogelijkheden, vooral in de Randstad. Doelstellingen, strategieën en instrumenten van het beleid werden gaandeweg aangepast, maar centraal bleef de opgave om het aaneengroeien van steden te voorkomen en voldoende recreatiemogelijkheden voor stedelingen te bieden. Ondanks de lange historie is de opgave nog niet gerealiseerd. Het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2004) noemde een taakstelling van 19.500 ha groot-schalig groen om de stad. Na realisatie van deze taakstelling zou aan de resterende recreatiebehoefte op andere manieren moeten worden voldaan, zoals via directe koppeling van rood met groen en het vergroten van de betekenis van

landbouwgebieden voor recreatie (Ministerie van LNV, 2004: p. 16).

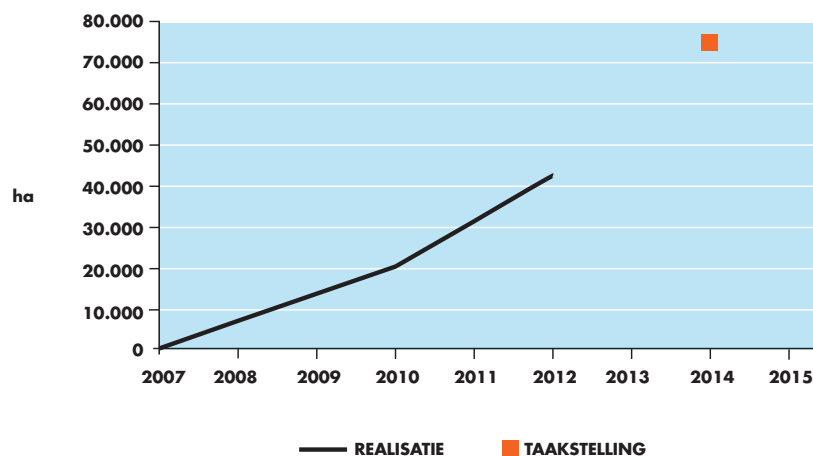
In het ILG wordt van de provincies een bijdrage verwacht aan de versnelde realisatie van de recreatiegebieden om de stad door grondverwerving en inrichting. Bovendien zouden provincies zich door hun regierol actiever kunnen opstellen als gebiedsontwikkelaar door de ILG-inzet te combineren met actieve inzet van ruimtelijke instrumenten en onteigening. In de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland en Utrecht is afgesproken om in de ILG-periode in totaal 3.754 ha (PEIL 2011) grond te verwerven voor RodS. In dezelfde periode moest 6.379 ha (PEIL 2011) voor recreatie zijn ingericht.

Bevindingen

Van de taakstelling van 3.754 ha is in de periode 2007-2011 ruim de helft verworven (2.122 ha) (NOK 2012). Figuur 3.12 toont dat in de eerste twee jaar van het ILG de grondverwerving langzaam ging. De provincies waren toen vooral druk met de organisatie van de uitvoering. Na 2009 is sprake van een lichte versnelling die tot en met 2011 doorzet en waarmee, bij voortzetting, de taakstelling binnen bereik komt. Wel ligt het tempo in de ILG-periode volgens respondenten vermoedelijk lager dan in de periode



RodS verwerving in ILG periode

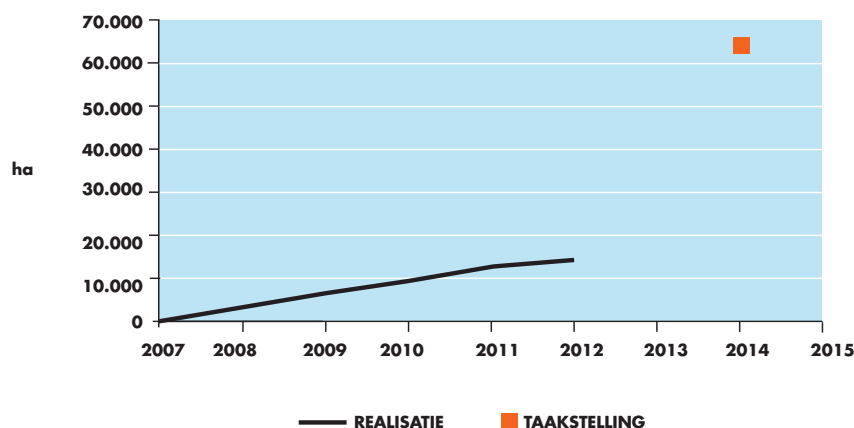


Figuur 3.11 Voortgang RodS verwerving. Bron: NOK 2007-2012 voor 2008 en 2009 zijn rekenkundige gemiddelden gebruikt.

daarvoor. Vóór het ILG werden echter meer ruilgronden gekocht die niet binnen de begrenzing van de RodS lagen. Deze gronden moesten dan later alsnog worden geruild tegen grond op de juiste plek of worden verkocht. Provincies geven aan dat ze in de ILG-periode kritischer keken naar de ligging van de aan te kopen percelen en minder ruilgrond hebben gekocht zodat direct na aankoop met de inrichting kon worden begonnen. Bovendien speelde de drijfveer om het jaarlijkse grondverwervingsbudget voor RodS uit te putten niet meer omdat in het ILG tussen de jaren met budgetten kon worden geschoven. Het verwerven van gronden rond grote steden bleef echter lastig, onder meer door de lage grondmobiliteit en de effecten van mogelijke stedelijke ontwikkelingen op het aanbod van grond ('warme grond').

Om bij te dragen aan het uiteindelijke doel, de realisatie van dagrecreatieve voorzieningen in stedelijke gebieden, is inrichting belangrijker dan verwerving. In de ILG-periode (2007-2011) is in totaal 1.442 ha ingericht, ongeveer 23% van de uiteindelijke taakstelling eind 2013 (figuur 3.12). Provincies geven aan dat er eind 2010 nog veel in de pijplijn zat. De brief van Bleker met het verzoek om de bestedingen voor RodS te stoppen dwong echter tot heroriëntatie. Of de inrichting en daarmee de daadwerkelijke realisatie van recreatiegebieden in de ILG-periode sneller is gegaan

RodS inrichting in ILG periode



Figuur 3.12 Voortgang RodS inrichting (NOK 2007-2011, voor 2008 en 2009 zijn rekenkundige gemiddelden gebruikt).


dan in de periode voor het ILG valt op basis van deze cijfers niet te zeggen. Er zijn geen vergelijkbare inrichtingscijfers beschikbaar van de periode vóór het ILG.

Wat niet goed uit de cijfers naar voren komt is dat het ILG voor de realisatie van RodS als een katalysator heeft gewerkt, omdat er zekerheid was over geld en taakstellingen. Hierdoor gingen provincies meer inzetten op actieve grondvererving en inrichting. Provincies hebben daarbij meer gebruikt gemaakt van het instrument onteigening, vooral voor essentiële (af rondings)aankopen om recreatiegebieden daadwerkelijk te realiseren. Daarnaast werkte de dreiging van onteigening als stok achter de deur, ook voor de aankoop in andere gebieden. Nadeel van onteigening was dat een daadwerkelijke onteigeningsprocedure veel tijd kost en dus tot vertraging kon leiden.

Ook werden er slimme constructies ontwikkeld. Noord-Holland zette bijvoorbeeld in op het concept 'overheid-voor-overheid', waarin andere overheden (vooral gemeenten) eigen grondbezit konden inrichten voor recreatie zonder grondvererving en op het concept 'zelfrealisatie' waarmee particulieren recreatiemogelijkheden konden realiseren (vergelijkbaar met particulier natuurbeheer). Zelfrealisatie kwam overigens in de praktijk nauwelijks van de grond.



Provincies investeerden verder in regionale samenwerking en draagvlak. Hoewel er vaak al overlegstructuren bestonden rond recreatieprojecten van voor de RodS en/of landinrichtingsprojecten, zetten provincies hier meer regie op dan voorheen. In Gelderland werd voor Park Lingezegen zelfs een zelfstandig openbaar lichaam opgericht. Ook probeerde men bij gemeenten, waterschappen en andere organisaties 'de geesten rijp te maken' en commitment te verkrijgen. Vaak resulteerde dit in gebiedsconvenanten waarin bijdragen van verschillende partijen werden vastgelegd.



De normkosten voor grondverwerving en inrichting waren volgens respondenten wel fors lager dan de daadwerkelijke kosten. De kosten voor grondverwerving liepen ook op door de toenemende inzet van onteigening en verwerving op basis van volledige schadeloosstelling. Ook de normkosten voor inrichting bleken veel te laag om een hoge recreatieve kwaliteit te kunnen garanderen. Naast de gestelde eisen in het ILG van bereikbaarheid, toegankelijkheid en een opvangcapaciteit van 20 personen per ha, hebben provincies dan ook geen aanvullende eisen geformuleerd. Hierdoor werd in veel gebieden alleen een basisinrichting gerealiseerd. Voor extra kwaliteit was geen budget, tenzij derde partijen, zoals gemeenten of private partijen, dit financierden. Dit 'plussen' is bijvoorbeeld gebeurd in Geesterambacht bij Alkmaar. De grond werd hier wel door

DLG verworven, maar een ondernemer zorgde zelf voor de realisatie van voorzieningen in combinatie met horeca en beheer. Maar de voorbeelden zijn schaars. Over het algemeen bleek realisatie door ondernemers moeilijk vanwege de specifieke eisen uit het rijkskader voor RodS projecten, zoals openbare/publieke toegankelijkheid en beperkingen voor betaalde functies.

De mogelijkheden voor provincies voor integraal gebiedsgericht werken waren binnen de context van het ILG beperkt. Allereerst lagen veel RodS-projecten al min of meer vast bij de start van het ILG. Ten tweede beperkte de manier waarop de prestatieafspraken waren vastgelegd de mogelijkheden voor integrale gebiedsontwikkeling. Deze prestatieafspraken gingen immers uit van grootschalige verwerving (van landbouwgrond) en inrichting als recreatiegebied. Maar soms lukte het wel om de RodS-opgaven te koppelen aan andere sectorale doelen. De meeste voorbeelden hebben betrekking op vrij nieuwe RodS-projecten, die bij de start van het ILG nog in de fase van planvorming verkeerden. In sommige gebieden liepen al landinrichtingsprocedures, waarmee de kans voor integraal werken werd vergroot. Hier bleken soms combinaties mogelijk met natuur, woningbouw of waterberging. In andere gebieden, zoals de Bovenkerkerpolder, is gekozen voor een meer integrale benadering nadat de traditionele aanpak van

grondverwerving te weinig resultaten opleverde. De begrenzing werd losgelaten om te komen tot een nieuw plan zonder grootschalige grondverwerving, maar met nadruk op het toegankelijk maken van het bestaande agrarische landschap via wandel- en fietspaden en op combinaties met waterberging. Om het passend te maken binnen de hectareafspraken in het ILG moest DLG uiteindelijk via een rekenformule kilometers fiets- en wandelpaden omrekenen naar gerealiseerde hectaren RodS. In andere gebieden zijn ook pogingen gedaan om met 'groen met rood' constructies te werken, waarin woningbouw en groen gelijktijdig worden gerealiseerd. Voorbeelden zijn de plannen voor de Bloemendalerpolder (210 ha RodS, EHS en woningbouw) en de Westflank in de Haarlemmermeer (woningbouw, 800 ha groen en waterberging).

Over het algemeen bleek het lastig een combinatie te maken tussen recreatie in de stad (dat veelal met ISV-gelden gefinancierd werd) en recreatie rond de stad via recreatieve verbindingen. Het bleven twee gescheiden werelden waarbij de provincie zich bezig hield met het realiseren van vlakgroen buiten de stad en grote steden/gemeenten met het groen in de stad. Recreatieve verbindingen vanuit de stad naar dit groen om de stad waren moeilijk te realiseren omdat er binnen ILG en ISV te weinig budget voor was.

Bovendien zijn deze verbindingen door het slechten van barrières (snelwegen etc.) ook vaak erg kostbaar.

Conclusies

- Het is op basis van de beschikbare gegevens niet duidelijk hoe het tempo van de RodS-realiseratie in de ILG-periode zich verhoudt tot de periode daarvoor. De grondverwervingstaakstelling voor eind 2013 kwam bij gelijkblijvend tempo in zicht, die van inrichting niet. Het realiseren van recreatiegebieden om grote steden bleef een taai opgave, onder meer door de lage grondmobiliteit en het effect van mogelijke stedelijke ontwikkelingen op het aanbod van grond ('warme grond').
- Wel werkte het ILG als een katalysator omdat het provincies zekerheid gaf over geld en taakstellingen. Ook de inzet of dreiging met onteigening heeft bijgedragen aan de verwerving van gronden.
- De ruimte voor provincies om echt als regisseur op te treden werd beperkt door de soms als knellend ervaren (prestatie)afspraken met het Rijk. Daarnaast ging het bij RodS vaak om afronding van bestaande projecten, waarin met bestaande ontwerpen, werkwijzen en uitvoerders werd gewerkt. Dit beperkte de provincie in de mogelijkheden om tot nieuwe en/of meer integrale werkwijzen en invullingen te komen van het RodS beleid.





4 SLOTSOM



4.1 Inleiding

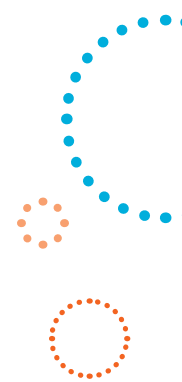
In dit laatste hoofdstuk trekken we de rode lijn uit de voorgaande bevindingen. Hierbij bespreken we de resultaten en effecten van het ILG in onderlinge samenhang. Duidelijk wordt dat het ILG een noodzakelijke tussenstap was in de verdere decentralisatie van het beleid voor het landelijk gebied. Het Rijk kwam op afstand te staan en provincies hebben zich ontwikkeld als regisseur in het landelijk gebied en zijn gegroeid in hun rol als opdrachtgever. Er zijn nieuwe uitvoeringsarrangementen gebouwd, werkwijzen toegepast en lessen geleerd waarop bij de huidige decentralisatie kan worden voortgebouwd. We bespreken eerst de meerwaarde van het ILG (4.2) en sluiten af met de lessen die uit het functioneren van het ILG (kunnen) worden getrokken.


4.2 Meerwaarde van het ILG

Het ILG was niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar vooral ook een verandering in bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe sturingsfilosofie geënt op prestatiesturing. Het ter beschikking gestelde grotendeels ontschotterijksbudget versterkte de positie van provincies in het landelijk gebied. Bovendien voerden de meeste provincies belangrijke wijzigingen door in hun interne en externe organisatie die sterk bijdroegen aan hun regisseurschap. Deze


organisatieveranderingen kostten wel veel tijd en energie en dit belemmerde een snelle (door)start van de uitvoering. Het Rijk kwam op afstand te staan en bemoeide zich niet meer direct met de uitvoering in gebieden. Wel had het Rijk moeite met loslaten: hoewel er niet direct werd ingegrepen in de provinciale besluitvorming of gebiedsprocessen, stonden de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies nog sterk in het teken van beheersen en kreeg de voortgangsbewaking, mede onder druk van de Tweede Kamer, al snel het karakter van verantwoording. De relatie tussen provincies en DLG werd, na een moeizame aanloop, steeds meer een zakelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie.

Het ILG kende een gemengde sturingsfilosofie: verticaal gericht op slagvaardigheid en afrekenbaarheid en horizontaal gericht op het betrekken van de vele bij het landelijk gebied betrokken partijen en het creëren van draagvlak. Deze mix is over het algemeen goed uitpakend. Provincies bouwden voort op eerdere ervaringen met geïntegreerd gebiedsgericht beleid en hebben deze aanpak versterkt en verbreed. Maatschappelijke organisaties, gemeenten en waterschappen zijn hierdoor in de ILG-periode in veel provincies actiever betrokken geraakt bij de besluitvorming over en uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Dit heeft geleid tot maatwerk en steun voor de uitvoering.





De resultaatgerichtheid in het beleid voor het landelijk gebied is eveneens toegenomen door de vaste termijn van het ILG en de prestatieafspraken tussen Rijk en provincies. Het dwong provincies strak te programmeren en zich te ontwikkelen in hun rol als opdrachtgever. De resultaatgerichtheid zette bovendien druk op de talrijke gebiedsprocessen en doorbrak de vrijblijvendheid. Het aan tijd gebonden ILG-budget werkte daarbij als katalysator: het zorgde ervoor dat partijen hun doelen, middelen en instrumenten tijdig koppelden aan die van provincie en Rijk, om zo geen financiering mis te lopen.



Maar er waren soms ook spanningen tussen resultaatgerichtheid en integraal gebiedsgericht werken. Gebiedsprocessen zijn per definitie moeizaam en tijdrovend; partijen moeten leren geven en nemen om samen tot optimale oplossingen te komen voor complexe gebiedsopgaven. In gebieden met een historie van gebiedsgericht werken ging dit vaak goed, maar in gebieden waar relaties nog opgebouwd moesten worden kon teveel sturen op resultaten dit kwetsbare proces verstoren. Bovendien leidde de tijdsdruk er soms toe dat kansen voor verbreding met nieuwe thema's niet gepakt werden. Verder sloten sommige provincies in het kader van de resultaatgerichtheid meerjarige prestatieafspraken met een selectie aan partijen (waterschappen, terreinbeheer-


ders of gemeenten). Dit zette de relatie met partijen zonder contract onder druk; zij kregen het idee voor spek en bonen mee te doen. Ook leidde het grote aantal gebiedsgerichte verbanden en de overlap aan taken, rollen en bevoegdheden tussen deze organen in sommige provincies tot ongewenste bestuurlijke drukte en spanning met de tevens beoogde resultaatgerichtheid.

Provincies zijn desondanks positief over de synergie effecten die met het ILG zijn gerealiseerd: de bundeling van rijks- en provinciale gelden maakte het gemakkelijker combinaties te maken met geldstromen van anderen. Het combineren van werkzaamheden in een gebied leidde tot meer efficiency. Ook kon een plan of maatregel verschillende doelen dienen. De integrale aanpak had echter ook grenzen. De nadruk lag op koppelingen tussen thema's uit het fysieke domein: natuur, water, landbouw, recreatie en milieukwaliteit. Kansen voor combinaties met stedelijke ontwikkeling, energievraagstukken, rivierverruiming en sociaal-economische vitaliteit werden nauwelijks benut. Belemmeringen voor verdere beleidsintegratie vormden het voortbestaan van aparte geldstromen voor het landelijk gebied, overblijvende schotten in het ILG en in de provinciale begrotingen en interne verkokering in de provinciale organisaties.

De veranderingen in sturing, aanpak en bestuurlijke verhoudingen droegen bij aan duidelijke beleidsprestaties op het gebied van EHS-realiseatie en RodS. Voor de EHS was eind 2011 53% van de grondverwervingstaakstelling en 29 % van de inrichtingstaakstelling van eind 2013 gerealiseerd. Voor RodS was eind 2011 57% van de grondverwervingstaakstelling gerealiseerd en 23% van de inrichtingstaakstelling. Particulier en agrarisch natuurbeheer realiseerden eind 2011 respectievelijk 13% en 66% van de taakstelling voor de hele ILG-periode. De resultaten op het gebied van verdrogingsbestrijding bleven hierbij sterk achter: slechts 4% van de taakstelling was eind 2011 gerealiseerd. Systematische monitoring van de hiermee bereikte beleidsresultaten (outcome) en/of effecten (impact) heeft echter niet plaatsgevonden dus het is moeilijk vast te stellen hoe de gerealiseerde prestaties, zoals oppervlakte verworven EHS of ruilgrond, hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Wel zijn door grondverwerving en ontsnipperingsmaatregelen natuurgebieden robuuster geworden in de ILG-periode maar ze vertonen waarschijnlijk nog onvoldoende samenhang om de soorten die daar voorkomen duurzaam ruimte te bieden. De ecologische effecten van particulier natuurbeheer zijn alleen in de provincie Utrecht onderzocht: de natuurwaarden namen daar met gemiddeld 500% toe vergeleken met de agrarische uitgangssituatie, maar er liggen ook nog veel potenties. De

ecologische effecten van vernattingsmaatregelen in kwetsbare, verdroogde natuurgebieden zijn potentieel aanzienlijk maar in de ILG-periode zijn nog nauwelijks maatregelen voor hydrologisch herstel afgerond.

De beschikbare cijfers over beleidsprestaties geven verder een wisselend beeld van de verwachte versnelling ten opzichte van de periode vóór het ILG. De grondverwerving voor de EHS verliep in ongeveer hetzelfde tempo als voor het ILG. Binnen de ILG-periode is wel sterk versneld en bij een gelijkblijvend tempo leek de taakstelling haalbaar. Over het tempo van de inrichting zijn op basis van de beschikbare gegevens geen eenduidige conclusies te trekken. Wel is duidelijk dat de taakstelling voor inrichting, bij gelijkblijvend tempo, niet gehaald zou worden. De toename van het areaal particulier natuurbeheer in het ILG was vergelijkbaar met de periode daarvoor, maar de taakstelling leek onhaalbaar. Bij agrarisch natuurbeheer is sinds kort een voorzichtige toename te zien na een jarenlange daling van het areaal. Het oplossen van MJO-knelpunten in de robuuste verbindingen ging niet sneller dan vóór het ILG. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet duidelijk hoe het tempo van de RodS-realiseatie in de ILG-periode zich verhoudt tot de periode daarvoor. Van verbetering van de milieucondities door vernatting was nog geen sprake in de ILG-periode, om-



dat de verdrogingsbestrijding nog nauwelijks van de grond kwam. Het ILG is echter eerder gestopt dan de bedoeling was. Provincies en hun partners hadden hun aanpak en inzet afgestemd op een zevenjarige uitvoeringsperiode en niet op een vijfjarige periode. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het verbinden van conclusies aan de beschikbare cijfers. Het is immers onduidelijk of ze wel een versnelling hadden getoond als de periode gewoon was afgemaakt. Bovendien stroken de cijfers niet met de beleving van veel betrokkenen dat er flink vaart is gemaakt in het ILG.

4.3 Geleerde lessen

Relatie Rijk-provincies



Decentralisatie van rijkstaken naar provincies vraagt om voldoende vertrouwen tussen Rijk en provincies én vereenvoudiging van het over te dragen beleid. Vóór overdracht in het ILG is het rijksbeleid voor het landelijk gebied onvoldoende vereenvoudigd. Hierdoor ontstond voor provincies een ingewikkelde erfenis van regelingen, categorieën en lopende verplichtingen. Dit heeft vooral in de beginperiode veel aandacht en tijd gevraagd.

De informatievoorziening van provincies naar Rijk is gedurende de ILG-periode sterk verbeterd. Er kwam meer eenduidigheid in definities, cijfers en interpretatie wat het inzicht in de voortgang vergrootte. Toch bleven er knelpunten.

- De informatievoorziening was sterk geënt op de verantwoordingsbehoefte van het Rijk. Deze kwam niet één op één overeen met de informatiebehoefte van provincies of gebieden. Het vergde ingewikkelde vertaalslagen om de op gebiedsniveau verzamelde informatie geschikt te maken voor de verantwoordingsdoeleinden van het Rijk.
- De complexiteit van het beleidsbouwwerk stelde hoge eisen aan de informatievoorziening. Dit bracht hoge administratieve lasten met zich mee.
- Beleidswijzigingen beperkten de vergelijkbaarheid van de cijfers tussen verschillende jaren.
- Nieuwe informatiebehoeften van de Tweede Kamer (zoals ten gevolge van de groot project-status van de EHS) zetten extra druk op de informatievoorziening.
- Er werd sterk vertrouwd op kwantitatieve prestatie-meting. Het ILG leert dat prestatiecijfers zonder achtergrond weinig aanknopingspunten geven voor bijsturing. Bovendien gaven ze geen inzicht in waar het werkelijk om draait: de met de prestaties gerealiseerde beleidsdoelen of outcome. Hiervoor was geen voorziening getroffen in het ILG.

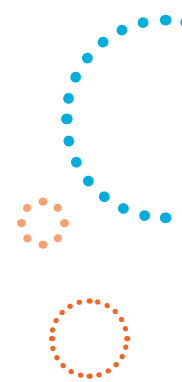
- De informatieparadox van 'meer is minder' speelde op. Hoe meer informatie werd verstrekt, hoe minder inzicht dit verschafte, waardoor de informatiebehoefte van Rijk en Tweede Kamer alleen maar toenam.


Ervaringen met andere Brede Doeluitkeringen zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing leren dat de uitweg uit de informatieparadox begint bij een gelijkwaardige relatie tussen Rijk en provincies en dialoog. Hierbij zijn beide partners gezamenlijk verantwoordelijk voor afspraken op hoofdlijnen en is er ruimte voor tussentijds overleg om afspraken verder uit te werken of bij te stellen. Dit leidt ook tot een meer gezamenlijke en andersoortige informatiebehoefte. Niet de vraag of de prestaties zijn geleverd staat centraal, maar of partijen er alles aan hebben gedaan om ze te realiseren, wat de bijdrage aan beleidsdoelen is en wat er kan worden geleerd over de systematiek (Kamphorst en Boonstra, 2009). Voor de verantwoording aan de Tweede Kamer bieden onafhankelijke evaluaties goede aanknopingspunten. Het verdient verder aanbeveling monitoring op het niveau van beleidsdoelen bij aanvang van een beleidsprogramma te regelen.

Er was in het ILG een groot vertrouwen in een goede voorbereiding. Gedetailleerde afspraken, handboeken en procedures moesten ervoor zorgen dat het proces soepel verliep. Niet alles kon echter vooraf worden geregeld en in de uitvoeringspraktijk deden zich nieuwe kwesties voor die vroegen om oplossingen. Les hieruit is om meer te investeren in continue leerprocessen binnen en tussen betrokken organisaties en de informatievoorziening hierop af te stemmen.


Organisatie van de uitvoering

Een mix van verticale en horizontale sturing blijft nodig om resultaten te boeken in het landelijk gebied, ook bij nieuwe opgaven. Wat de juiste mix is, verschilt per opgave. De uitvoeringspraktijk van het ILG leert dat meer maatwerk in de sturingsaanpak navolging verdient. Bij complexe, integrale gebiedsopgaven is samenwerking met uiteenlopende belanghebbenden cruciaal voor het leveren van regionaal maatwerk en het verkrijgen van draagvlak. Dit vergt een intensieve procesaanpak in een selectie van gebieden. Maar niet alles hoeft integraal. De ILG-praktijk leert dat realisering van meer thematische, enkelvoudige, opgaven prima via individuele prestatiecontracten tussen provincies en waterschappen, terreinbeheerders of andere uitvoeringsorganisaties kan lopen.





Samenwerken met maatschappelijke organisaties biedt geen garantie op draagvlak bij burgers en ondernemers. Er zijn andere participatievormen nodig om burgers en ondernemers te betrekken die directe gevolgen ondervinden van wijzigingen in de gebiedsinrichting. Provincies lijken voor het betrekken van burgers en ondernemers niet meer 'in positie' dan het Rijk in de voorliggende periode, zo leert de ILG-praktijk. 'Procesgeld' kan ook helpen. Daarmee kunnen lokale wensen aan het project gekoppeld worden waarmee veel goodwill bij lokale actoren ontstaat, ook voor de lastiger onderdelen van het project.



De vrijblijvendheid in de gebiedssamenwerking kan worden doorbroken door het sluiten van collectieve uitvoeringsafspraken met gebiedscoalities, waarin taken, rollen, verantwoordelijkheden en financiële bijdragen worden vastgelegd. Deze moeten dan wel goed worden afgestemd met de individuele prestatiecontracten met waterschappen, terreinbeheerders of andere uitvoeringsorganisaties. Contracten, verticaal of horizontaal, kunnen effectiever zijn als ze niet alleen gaan over financiële middelen, maar ook over de inzet van instrumentarium (bijvoorbeeld bestemmingsplannen van gemeenten), capaciteit of netwerk om gewenste ontwikkelingen te stimuleren (vgl. Van Ree et al., 2010).

Het in het ILG opgebouwde systeem van brede, regionale gebiedscommissies heeft in veel provincies goed gefunctioneerd maar is geen doel op zich. Nieuwe opgaven zullen vaak vragen om meer flexibele, netwerkachtige partnerschappen tussen overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. De gebiedspraktijk leert dat rond complexe opgaven voortbouwen op eerdere relaties en zelforganiserend vermogen van samenwerkingsverbanden hierbij effectief is. Wanneer niet aangesloten kon worden op een lopend gebiedsproces werkte dat meestal vertragend.

Gebiedsprocessen rond complexe opgaven gedijen bij continuïteit in spelregels, regiefunctie en financiën. De zekerheid die het ILG en de provinciale Meerjarenprogramma's verschaften over de publieke investeringen in het landelijk gebied gaf vertrouwen. Bovendien was de beschikbaarheid van ILG-budget een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van additionele middelen, van bijvoorbeeld de EU, voor de uitvoering. De vroegtijdige beëindiging van het ILG zette lopende gebiedsprocessen dan ook ernstig onder druk. Niet alleen viel de financiële bodem weg, maar ook het vertrouwen in de overheid liep een deuk op. Het verdient aanbeveling snel helderheid te verschaffen over de condities waaronder gebiedsgerichte uitvoering de komende jaren kan plaatsvinden.

Grondbeleid

Gedurende de ILG-periode zijn provincies kritischer geworden op het aankopen van ruilgrond. Het op de juiste plek krijgen van de grond kost veel tijd, bovendien zijn er met het ruilen van grond hoge transactiekosten gemoeid. Het is zinnig de aankoop van nieuwe gronden aan strikte voorwaarden te verbinden en vanuit één punt in de provinciale organisatie aan te sturen. Eén van die voorwaarden kan zijn dat er onder transacties voor grondaankopen buiten de EHS een doorruilplan komt te liggen (vgl. Van Ree, et al. 2010).

De grondvoorraad is hierbij steeds meer beschouwd als werkkapitaal dat niet alleen ingezet hoeft te worden voor ruil, maar ook te gelde kan worden gemaakt om gerichte aankopen te doen bij de afronding van gebiedsprocessen in prioritaire gebieden.

Het wettelijk instrumentarium van de Wilg (wettelijke herverkeveling) en Wro (onteigening met volledige schadeloosstelling) is een effectieve mogelijkheid gebleken om druk op te bouwen op het proces van vrijwillige verkoop of ruil van gronden (stok achter de deur). In de praktijk blijkt dat daadwerkelijke onteigening slechts bij uitzondering nodig is.

Verwachtingsmanagement

De verwachtingen van het ILG waren, net als bij de meeste decentralisatieoperaties, hoog gespannen. Uit de analyse blijkt dat opgaven zoals het verbeteren van de milieukwaliteit in natuurgebieden en het opvangen van de recreatiebehoefte rond grote steden complex zijn en blijven. Ondanks de geboekte resultaten was de met het ILG vormgegeven decentralisatie dan ook geen wondermiddel. Voor de aanpak van hardnekkige problemen in het landelijk gebied is veel meer nodig dan een herschikking van bevoegdheden tussen overheidslagen. Het verdient aanbeveling om als Rijk en provincies voor de huidige decentralisatie van het natuurbeleid realistische gezamenlijke ambities te formuleren en daarop de verdere uitwerking af te stemmen. Naast het voorkomen van teleurstellingen is het voordeel van dergelijke heldere verwachtingen dat de uitvoering van de decentralisatie hieraan op gezette tijden kan worden getoetst zodat een lerend proces ontstaat van ontwerp, uitvoering, reflectie en bijstelling.

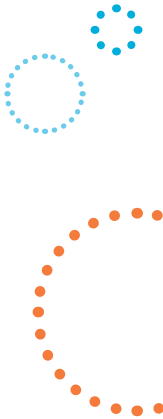




TERUGBLIK OP HET ILG

LITERATUUR

- Boogers, M. et al. (2008), Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008.** Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Boonstra, F.G. (2004), Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland.** Dissertatie KUN. Van Gorcum. Assen.
- Boonstra, F.G. en R.J. Fontein (2011), Tussen kunnen, willen en mogen. Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede.** Alterra-rapport 2261, Wageningen.
- CBS, PBL, Wageningen UR (2002), Grootte gebieden ecologische hoofdstructuur op het land** (indicator 1299, versie 02, 25 november 2002). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- CBS, PBL, Wageningen UR (2009), Realisatie robuuste verbindingen in de Ecologische Hoofdstructuur, 2001-2006** (indicator 2048, versie 02, 8 december 2009). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- CBS, PBL, Wageningen UR (2010), Beschikbaarheid groen om de stad, 2000-2006** (indicator 0451, versie 03, 28 mei 2010). www.compendiumvoordeleefomgeving.nl. CBS, Den Haag; Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.
- Commissie van Wijzen DLG (2006), Op weg naar vaste grond.** Advies Commissie van Wijzen DLG, Amersfoort.
- Dobben, H. van en A. van Hinsberg (2008), Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden.** Alterra-rapport 1654. Alterra, Wageningen.
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997), Decentraliseren met beleid: een heuristiek,** SDU Uitgevers, Amsterdam.
- Fontein, R.J. (2010), Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied.** Alterra-rapport 1973, Wageningen.
- Geelen, J. en H. Leneman (2007), Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren; uitkomsten van een marktonderzoek.** Werkdocument 69, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, Wageningen.
- Inspectie Verkeer & Waterstaat (2010), Provinciale regie inzake GGOR en KRW. Landelijk beeld van de uitvoering van afspraken.**
- IPO en ministerie van LNV (2010), ILG in uitvoering; Midterm review Investeringsbudget Landelijk Gebied.**
- Kalders, P., J. van Erp en K. Peters (2004),** Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing. In: **Bestuurskunde, 13 (8)**, pp. 338-346.



LITERATUUR-*vervolg*

Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra (2009), *Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in verantwoordingssystematiek van het ILG.*

Alterra-rapport 1969, Wageningen.

Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008), *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit Rijk en provincies.* Alterra-rapport 1688, Wageningen.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra en D. Brunt (2008), *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord.* Alterra-rapport 1689, Wageningen.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, R. Arnouts, M. Stuiver en R.J. Fontein (2010a), *Met vereende krachten; Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente.*

Alterra-rapport 2073, Wageningen.

Kuindersma, W. F.G. Boonstra, S. van Bommel en D. Brunt (2010b), *Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen.* Alterra-rapport 2056, Wageningen.

Milieu- en Natuurplanbureau (2007), *Natuurbalans 2007*, MNP, Bilthoven.

Ministerie van LNV (1990), *Natuurbeleidsplan*, SDU, Den Haag.

Ministerie van LNV (2004), *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland.*

Ministerie van LNV, VROM, V&W en OCW (2004), *Agenda voor een Vitaal Platteland*, Den Haag.

Ministerie van LNV, VROM, V&W en OCW (2006), *Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013*, Den Haag.

Ministerie van V&W, LNV en VROM (2004), *Meerjarenprogramma Ontsnippering.*

Planbureau voor de Leefomgeving (2012), *Balans van de Leefomgeving 2012.* PBL, Den Haag.

Provincie Fryslân (2010), *Rapportage Midterm Review. Bestuursovereenkomst Landelijk Gebied.*

Provincie Groningen (2010), *Terug- en vooruitblik 2007-2009. Mid Term Review 2010. Programma Landelijk Gebied.*

Provincie Noord-Holland (2010), *Resultaat doet gelden: drie jaar ILG. Prestaties in het landelijk gebied 2007-2009.*

Provincie Utrecht (2012), *Natuurontwikkeling door particulieren in de provincie Utrecht in het kader van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Omvang en ecologische resultaten.*

PS Gelderland (2010), *Voorlopige rapportage procesevaluatie in het kader van de midterm review Investeringsbudget Landelijk Gebied*, PS2010-300.

Ree, P. van, I. van Blijderveen, A. Gosselink en T. Zwanikken (2010), *Presteren vanuit partnerschap, advies over optimalisatie uitvoering provinciaal meerjarenprogramma investeringsbudget landelijk gebied.* Provincie Gelderland.

Rekenkamer Oost-Nederland (2010a), *Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Provincie Gelderland.* Rekenkamer Oost-Nederland, Deventer

- Rekenkamer Oost-Nederland (2010b), Regie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Provincie Overijssel.** Rekenkamer Oost-Nederland, Deventer.
- Roza, P. en F.G. Boonstra (2009), Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal.** Alterra-rapport 1825, Wageningen.
- Sanders, M.E. (2012),** Bijdrage particuliere grondeigenaren aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. **De Levende Natuur.** jaargang 113, uitgave 5, pp 210-213.
- Schilder, A., A. Halff, K. Riezebos en W. van Miltenburg (2008), Decentralisatie in perspectief,** BMC, Amersfoort.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), Regels inzake de inrichting van het landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied), Memorie van Toelichting,** Vergaderjaar 2005-2006.
- Visitatiecommissie Drenthe (2010), Meer uut 't stro zetten. Samen meer meters maken,** Amersfoort.
- Visitatiecommissie ILG (2009), Werk in uitvoering. Rapportage bevindingen visitatiecommissie ILG.**
- Vullings, L.A.E. (2008), Even afrekenen alstublieft. Een studie naar het opzetten van afrekenbaar beleid met Agenda Vitaal Platteland als voorbeeld.** WOt-studie 7, WOt Natuur en Milieu, Wageningen.



BIJLAGE I GERAADPLEEGDE BRONNEN

Respondenten

Dwingelderveld

Ab Albers
Jaap van Roon
Peter Pasman
Foppe Voogd

DLG
DLG
Provincie Drenthe
Provincie Drenthe

Groot Wilnis–Vinkeveen

Leo Hulst
Allard van Leerdam
Onno Raymakers
Theo Stam
Rob Vaes
Joris Hogenboom

Gemeente Ronde Venen
Staatsbosbeheer
Provincie Utrecht
LTO
Waternet
NMU

Olde Maten en Veerslootlanden

Ruben Achter de Molen
Suzan Brand
Jeroen Bredenbeek
Harke Dijksterhuis
Jan Dunnink
Rinus Goutbeek
Luc Jans
Bert Moonen
Hennie Olthof
Edwin Saathof

DLG
Gemeente Staphorst
Staatsbosbeheer
Provincie Overijssel
LTO
Provincie Overijssel
DLG
Waterschap Groot Salland
Staatsbosbeheer
Gemeente Staphorst

Brabantse Peelvenen

Edith Camps
Fred Schippers
Albert Vrielink

DLG
Provincie Noord-Brabant
Waterschap Aa en Maas

RodS

Marijn Bos
Jan-Willem Kamerman
Peter Kurstjens
Natasha Postma
Peter van Steensel
Laurens Vogelezang

Provincie Noord-Holland
Park Lingezege; tot 2008 Provincie Gelderland
DLG
Provincie Zuid-Holland
Provincie Zuid-Holland
Provincie Utrecht

Sturing en informatievoorziening

Bram Abrahams
Gerben Biermann
Elke Boesewinkel
Tjaco Deij
Rob Gerrits
Roel Klopstra
Sylvia van Lieshout
Arie Meulepas
Simon Middelkamp
Ansjetette van Reeuwijk
Fer Schenk
André Smit
Jaap Smit
Richard Wiersema

Provincie Zeeland
Provincie Noord Holland
Provincie Flevoland
Ministerie van EL&I
Provincie Gelderland
Provincie Drenthe
Provincie Fryslân
Provincie Noord-Brabant
Provincie Noord-Brabant
Provincie Gelderland
IPO/Provincie Zuid-Holland
Provincie Noord-Holland; voorheen ministerie van LNV
voorheen DLG
DLG



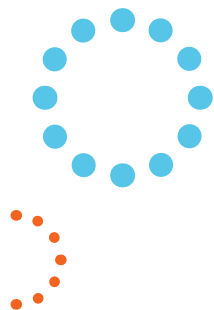
Documenten en databestanden

- Balans verplaatsing piekbelasters Peelvenen**, DLG.
- CSO adviesbureau** (2012), MER Olde Maten en Veerslootlanden.
- DR Jaarverslag 2011**, Dienst Regelingen 2012.
- Evaluatie Landinrichtingsplan Herinrichting Peelvenen**, onderdeel Deurnsche Peel, DLG, 2009.
- Gebiedsconvenant Groot Wilnis-Vinkeveen**.
- GGOR Inrichtingsvisie voor de Deurnsche Peel** (2011), Witteveen+Bos.
- Het onverenigbare verenigd**. Landinrichtingsplan Herinrichting Peelvenen, 2005.
- Inrichtingsplan Dwingelderveld**, DLG i.o.v. Bestuurscommissie Dwingelderveld, 2009.
- Jaarverslagen MJPO 2005-2011**.
- Monitoringsplan Nationaal Park Dwingelderveld**. Hunzebreed, 2010.
- Nulmeting op Kaart 2007**, DLG, 2009.
- Natuurmeting op kaart 2010**, DLG, 2010.
- Natuurmeting op Kaart 2011**, DLG, 2011.
- Natuurmeting op Kaart 2012**, DLG, 2012.
- Ontwikkeling duurzaam watersysteem in Deurnsche Peel**. Waterschap Aa en Maas.
- PEIL 2011**, te verschijnen.
- Provinciale Midterm Review rapportages**.
- Voortgangsrapportage 2007 Groot Project EHS**, Ministerie van LNV, 2008.
- Voortgangsrapportage 2008 Groot Project EHS**, Ministerie van LNV, 2009.
- Voortgangsrapportage 2010 Groot Project EHS**, Ministerie van LNV, 2011.
- Voortgangsrapportage 2007 Investeringsbudget Landelijk gebied**, Ministerie van LNV, 2008.
- Voortgangsrapportage 2008 Investeringsbudget Landelijk gebied**, Ministerie van LNV, 2009.
- Voortgangsrapportage 2010 Investeringsbudget Landelijk gebied**, Ministerie van LNV, 2011.
- Waar een wil is, is een (andere) weg**. Overlegorgaan NP Dwingelderveld, 2005.

BIJLAGE II LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE

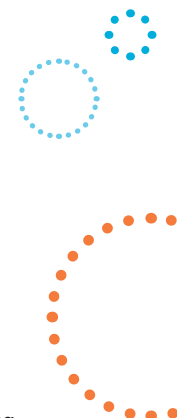
Wim van den Arend
Ferry Braunstahl
Peter Munters
Henk Mulder
Fer Schenk
Cor van der Sluis
Wim Veldman

Comité van Toezicht ILG
Ministerie van EZ
Ministerie van EZ
Comité van Toezicht ILG
IPO
Ministerie van EZ
Comité van Toezicht ILG



BIJLAGE III AFKORTINGEN

BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden	RO	Ruimtelijke Ordening
BCD	Bestuurscommissie Dwingelderveld	RodS	Recreatie om de Stad
DLG	Dienst Landelijk Gebied	ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
DR	Dienst Regelingen	RV	Robuuste Verbindingen
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	SGP	Strategisch Groenproject
EU	Europese Unie	SNL	Subsidiestelsel Natuur- en Landschapsbeheer
EZ	Ministerie van Economische Zaken	V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
GGOR	Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid
GPEHS	Groot Project Ecologische Hoofdstructuur	Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
GS	Gedeputeerde Staten	Wro	Wet ruimtelijke ordening
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied	WUR	Wageningen Universiteit en Research Centrum
IPO	interprovinciaal overleg		
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing		
KRW	Kader Richtlijn Water		
LEI	Landbouw economisch instituut		
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
LTO	Land- en tuinbouworganisatie		
MJP	Meerjarenprogramma Vitaal Platteland		
MJP2	Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland		
MJPO	Meerjarenprogramma Ontsnippering		
MTR	Midterm Review		
NOK	Natuurmeting op Kaart		
OCW	Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap		
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving		
PEIL	Prestaties en Effecten in het Investeringsbudget Landelijk Gebied		
pMJP	provinciaal Meerjarenprogramma		
POP2	Plattelandontwikkelingsprogramma 2007-2013		
PS	Provinciale Staten		



BIJLAGE IV RAPPORTEN IN DEZE REEK

- 
- 1 Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008), De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies**, Alterra-rapport 1688, Wageningen.
 - 2 Kuindersma, W., Boonstra, F.G. en D. Brunt (2008), Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord**, Alterra-rapport 1689, Wageningen.
 - 3 Kamphorst, D.A. (2008), Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied**, Alterra-rapport 1690, Wageningen.
 - 4 Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008), Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding**, Alterra-rapport 1691, Wageningen.
 - 5 Kruit, J. en H. Bleumink (2008), Tegen de stroom in. Evaluatie van de zevende EO Wijersprijsvraag voor de Robuuste Ecologische Verbinding de Beerze**, Alterra-rapport 1779, Wageningen.
 - 6 Roza, P. en F.G. Boonstra (2009), Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal**, Alterra-rapport 1825, Wageningen.
 - 7 Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra (2009), Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG**, Alterra-rapport 1969, Wageningen.
 - 8 Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. van Bommel en D. Brunt (2010), Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen**, Alterra-rapport 2056, Wageningen.
 - 9 Fontein, R.J. (2009), Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied**, Alterra-rapport 1973, Wageningen.
 - 10 Kuindersma, W., Boonstra, F.G., Arnouts, R., Stuiver M. en R.J. Fontein (2010), Met vereende krachten; Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente**, Alterra-rapport 2073, Wageningen.
 - 11 Stuiver, M., Kamphorst, D., Borgstein, M., Van Mil, E. en R. Arnouts (2011), De praktijk en verankering van regionale kennisarrangementen, lessen uit Greenport Venlo, het Overijsselse Vechtdal, Enschede, Twente, Westerkwartier en de Veenkoloniën**, Alterra-rapport 2111, Wageningen.

- 12 **Boonstra, F.G. en R.J. Fontein (2011), Tussen kunnen, willen en mogen. Evaluatie van de pilot bestuurlijke overdracht gemeente Enschede,** Alterra-rapport 2125, Wageningen.
- 13 **Breman B.C, R.J. Fontein en M. de Groot (2011), Meerwaarde(n) mogelijk maken; een onderzoek naar het belang van waarden in gebiedsontwikkeling,** Alterra-rapport 2261, Wageningen.
- 14 **Pleijte, M. (te verschijnen), Bouwen aan vertrouwen bij gebiedsontwikkeling. Nieuwe samenwerkingsrelaties bij de Maximabrug en Vliegveld Soesterberg.** Alterra, Wageningen.
- 15 **Boonstra, F.G., L.A.E. Vullings, C. Kwakernaak, R.J. Fontein, W. Kuindersma, C.M. Goossen, M.E. Sanders, E.A. van der Grift, D.A. Kamphorst en G.W.W. Wamelink (2012), Terugblik op het ILG. Kwalitatieve evaluatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied.** Alterra-rapport 2371, Wageningen.



COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 2371.

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken,
directie Natuur en Biodiversiteit.

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp, Renkum

Druk

Digigrafi, Veenendaal

© 2012, Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel 0317 47 47 00

Fax 0317 41 90 00

email info.alterra@wur.nl





Het ILG was niet alleen een nieuw financieringssysteem maar ook een nieuwe werkwijze en verandering in de bestuurlijke verhoudingen. Deze kwalitatieve evaluatie toont dat de regierol van provincies in het landelijk gebied is versterkt. De bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies en de uitvoeringstermijn van zeven jaar zorgden voor meer resultaatgerichtheid in de uitvoering. De bundeling van rijks gelden in het ILG veroorzaakten een bundeling van geldstromen op provinciaal niveau en synergie op gebiedsniveau. De veranderingen droegen bij aan duidelijke beleidsprestaties op het gebied van onder meer natuur en Recreatie om de Stad. Verdroging van natuurgebieden blijft echter een hardnekkig probleem. Het vroegtijdig aflopen van het ILG zette lopende uitvoeringsprocessen onder druk.

