

# **Ruimte voor elkaar**

## Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid

T.A. Selnes

W. Kuindersma (Alterra)

Projectcode 20380

Maart 2006

Rapport 7.06.06

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

II

Ruimte voor elkaar; Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid  
Selnes, T. en W. Kuindersma  
Den Haag, LEI, 2006  
Rapport 7.06.06; ISBN 90-8615-058-6; Prijs €10 (inclusief 6% BTW)  
41 p.

Dit project betreft een analyse van recente ontwikkelingen rond de decentralisatie in het nationale natuurbeleid. Decentralisatie zien we hier als overdracht van taken. Maar het is een veelzijdig vraagstuk. Nederland als een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' heeft altijd te maken met uitvoering in medebewind. We behandelen hier vier beleidsdossiers: 1) de *Natuurbeschermingswet*, 2) de *Impuls voor het Soortenbeleid*, 3) het *Investeringsbudget Landelijk Gebied*, 4) de *Nota Ruimte*. Een belangrijke bevinding is dat een meer nadrukkelijke koppeling nodig is tussen het decentrale karakter van besluiten en de condities voor het werken in de praktijk binnen de netwerken.

This project concerns an analysis of recent developments regarding decentralisation in national nature policy. We see decentralisation here as a transfer of tasks. But it is a multifaceted issue. As a 'decentralised single state', the Netherlands is traditionally characterised by co-government. We look at four policy dossiers here: 1) the *Nature Conservancy Act*, 2) the *Impulse for Species Policy*, 3) the *Investment Budget for Rural Areas*, 4) the *Spatial Policy Document*. An important finding is that a more definite link is required between the decentralised character of decision-making and the conditions for working in practice within the networks.

Bestellingen:  
Telefoon: 070-3358330  
Telefax: 070-3615624  
E-mail: [publicatie.lei@wur.nl](mailto:publicatie.lei@wur.nl)

Informatie:  
Telefoon: 070-3358330  
Telefax: 070-3615624  
E-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>Summary</b>	12
<b>1. Introductie</b>	15
1.1 Decentralisatie de oplossing?	15
1.2 Doel	15
1.3 Wat is decentralisatie?	15
<b>2. Terugblik op een impuls: decentralisatie in het natuurbeleid vanaf 1990</b>	19
<b>3. Huidige ontwikkelingen rond decentralisatie in het natuurbeleid</b>	21
3.1 Decentralisatie van taken in de Natuurbeschermingswet	21
3.2 Decentralisatie van het soortenbeleid	27
3.3 Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG)	31
3.4 <i>Nota Ruimte</i> en decentralisatie van natuurbeleid	35
<b>4. Decentralisatie tussen symbolen en realiteit</b>	37
<b>Literatuur</b>	40



## Woord vooraf

Dit rapport gaat in op de recente ontwikkelingen rond de decentralisatie in het nationale natuurbeleid. Het gaat vooral om een agenderend stuk, geschreven als een essay over actuele dossiers. Het project is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van LNV, Directie Natuurbeheer. Martin Lok is gedelegeerd opdrachtgever geweest. Het project is gefinancierd uit het DLO-onderzoeksprogramma 419. Greet Overbeek is vanuit het onderzoeksprogramma betrokken. Zij heeft ook commentaar geleverd op het essay. Ook Floor Brouwer van het LEI heeft het stuk voorzien van commentaar. De onderzoekers zijn afkomstig uit zowel Alterra (Wiebren Kuindersma) als het LEI (Trond Selnes). De onderzoekers zijn dankbaar voor de inzet van alle betrokkenen.



Dr. J.C. Blom  
Algemeen Directeur LEI B.V.





# Samenvatting

## *Decentralisatie vaak als oplossing*

De relaties tussen de rijksoverheden en 'lagere' overheden vormen een terugkerend thema in het rijksbeleid. Decentralisatie wordt hierin vaak als oplossing gezien voor tal van problemen op het gebied van uitvoering en legitimatie van beleid. Er wordt snel 'instrumenteel' gedacht met onvoldoende aandacht voor overwegingen rond beleidsruimte en de institutionele omgeving. De vraag is welke problemen de rijksoverheid met de decentralisatie van taken naar lagere overheden aanpakt.

## *Aanpak in dit essay*

In dit essay gaan we in op de recente ontwikkelingen rond de decentralisatie in het nationale natuurbeleid. Decentralisatie zien we hier als overdracht van taken. Maar het is een veelzijdig vraagstuk. Nederland als een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' heeft altijd te maken met uitvoering in medebewind, het Rijk samen met de andere overheden. Het betekent ook dat de overheden een aantal eigen taken en verantwoordelijkheden hebben. Dit noemen we autonomie. Een eenzijdige kijk op de taken en positie van de overheden doet geen recht aan de veelal gecombineerde taken van medebewind en autonomie dat vrijwel altijd een rol speelt als het om de verhoudingen tussen verschillende overheidslagen in Nederland gaat.

We behandelen hier vier beleidsdossiers:

- decentralisatie van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (met name voor Vogel- en Habitatrictlijn-gebieden) naar de provincies;
- decentralisatie en de Impuls voor Soortenbeleid;
- decentralisatie van de uitvoering van natuurbeleid in het ILG;
- decentralisatie die plaatsvindt in het kader van de *Nota Ruimte*.

## *Bevindingen*

### *Sporen van decentralisatie*

Bij het eerste dossier zien we dat de discussie vooral over het niveau van decentralisatie gaat en minder over de reikwijdte van de taak of de mate van centrale programmering. Of de over te dragen bevoegdheden. In het soortenbeleid zien we veel beweging de laatste jaren maar de vraag of er sprake is van decentralisatie is niet volmondig te beantwoorden. De uitvoering is weliswaar gedelegeerd en velen zien dit als decentralisatie. Spannender is het gezamenlijke karakter van het werk in bijvoorbeeld het Platform Soortenbeschermende Organisaties en het werkplan Impuls Soortenbeleid. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) bevat duidelijk decentrale elementen, maar deze discussie dient sterk gekoppeld te worden aan de manier waarop de provincie de regierol oppakt en hoe het Rijk omgaat met de beleidskaders en het loslaten van bepaalde processen. Er is op dit moment sprake van kwetsbare vertrouwensrelaties. Wellicht bevat de *Nota Ruimte* het meest uitgesproken

decentrale pleidooi voor meer decentralisatie. Vooral door de saldobenadering buiten de EHS, waar minder restrictief beleid zal gelden. Toch lijkt de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening niet echt een impuls voor decentralisatie. Vooral de regeringsintentie om een strakke regie te voeren duidt niet op meer decentraal beleid.

#### *Decentralisatie vaak symbool*

Op hoofdlijn concluderen we dat decentrale intenties in de regel een beoogd verbeterproces is voor zowel Rijk als andere overheden. Decentralisatie als symbool speelt echter een belangrijke rol in Nederland. De opvatting 'decentraal beleid is beter beleid' leeft relatief sterk. Van belang is dat de achterliggende condities samen met de reikwijdte van taken worden beschouwd. Het gaat om de machtsverhoudingen binnen de (beleids)netwerkverbanden en andere zaken rond de aard van de beleidsvraagstukken. Een belangrijke vraag is in welke mate de gemeenten voor vol worden aangezien. Er lijkt niet veel vertrouwen te zijn, maar toch speelt de gemeente een belangrijke rol in ruimtelijke processen.

#### *Tijd rijp voor koppeling decentralisatie en een meer ontwikkelingsgericht natuurbeleid*

De tijd lijkt nu rijp voor een betere koppeling tussen de decentralisatiediscussie en een meer ontwikkelingsgericht natuurbeleid. Een gezond decentralisatieproces is een proces waarin 'decentrale' overheden een gevoel ontwikkelen dat ze zich als relatief zelfstandige eenheden goed kunnen ontplooiën. Het omgekeerde geldt echter net zo hard. Ook de centrale overheden moeten zich zelfstandig kunnen ontplooiën. Maar de mate waarin de partijen zelfstandig opereren is ook diep verankerd in de onderlinge relatie. Het gaat om vertrouwen, capaciteit en inzicht in afhankelijkheden. Op dit moment schiet men te snel door in wantrouwen rond intenties en competenties. Of zoals Fleurke (2004:17) het formuleerde: 'De rijksoverheid is zwak in het opstellen van geloofwaardige prestatiecriteria; gemeenten zijn zeer intelligent in ontwijkend gedrag.' Zo leiden de inspanningen tot een negatieve opbrengst.

In alle cases komt naar voren dat een goede samenhang binnen het natuurbeleid van groot belang is voor het imago, de uitvoerbaarheid en uiteindelijk de kwaliteit van het beleid. De interne integratieslag dient dus krachtig voortgezet te worden. Voor de externe integratie in andere beleidsvelden en binnen de diverse gebiedsprocessen dient veel meer aandacht te komen voor de relationele kant van beleid. Hoe om te gaan met wet- en regelgeving, met mensen en processen, met onderhandelingen en planvorming. De draagvlakdiscussie is vaak veel te instrumenteel ('hoe creëer je draagvlak') en niet gericht op het maatschappelijke nut en de noodzaak. Binnen het natuurbeleid dient men zich af te vragen of de vele gebiedsmakelaars voldoende aandacht hebben voor de nodige afwegingen? Klopt het dat ze nog steeds geen kaas hebben gegeten van het soortenbeleid? Signalen uit de praktijk zijn niet altijd hoopvol op dit punt. Wellicht is een programma voor capaciteitsopbouw nodig? De 'vinger aan de pols'-paragraaf uit het ILG (bladzijde 24) is geboren uit de gedachte dat mensen elkaar moeten respecteren en elkaar helpen om de doelen te bereiken en niet uit de behoefte om een wurgmiddel te ontwikkelen. In positieve zin elkaar verrassen is een goede remedie tegen een verstarring door een overdreven formalisering van het decentralisatieproces.

*Model van Fleurke nog steeds de basis - en nog steeds vaak over het hoofd gezien*

Voor de rol van decentralisatie voor de kwaliteit van de totale beleidscyclus is een meer nadrukkelijke koppeling nodig tussen het decentrale karakter van besluiten, zeg maar de aard en omvang van de overdragen bevoegdheden, en de condities voor het werken in de praktijk binnen de netwerken waar de effecten worden bereikt. De komende tijd zal de veelzijdigheid van de term decentralisatie nog centraler komen te staan en dan in verhouding tot de praktijk van het ILG. Fleurke's nadruk op een samenhangende analyse van het relationele karakter van beleid in de netwerksamenleving, evenals de onderlinge machtsverhoudingen in netwerken, verdient dan volop aandacht.

# Summary

Room for each other; An essay about decentralisation in nature policy

## *Decentralisation often as solution*

Relationships between central government and 'local' authorities form a recurring theme in government policy. Decentralisation is often seen as a solution for many problems regarding the implementation and identification of policy. An 'instrumental' approach is common with insufficient attention for considerations regarding policy scope and the institutional environment. The question is which problems central government tackles by decentralising tasks to local authorities.

## *Approach in this essay*

In this essay we look at recent developments relating to decentralisation in national nature policy. We see decentralisation here as a transfer of tasks. But it is a multifaceted issue. As a 'decentralised single state', the Netherlands is traditionally characterised by co-government - the government jointly with the other authorities. This also means that the authorities have their own tasks and responsibilities. We call this autonomy. A unilateral consideration of the tasks and position of local authorities does not do justice to the general combination of tasks of co-government and autonomy that almost always plays a role regarding relationships between different layers of government in the Netherlands.

We look at four policy dossiers here:

- decentralisation of the implementation of the Nature Conservancy Act (particularly for areas covered by the Directive on the Conservation of Birdlife and Natural Habitats) to the provinces;
- decentralisation and the Impulse for Species Policy;
- decentralisation of the implementation of nature policy in the ILG;
- decentralisation taking place in the framework of the Spatial Policy Document.

## *Findings*

### *Traces of decentralisation*

In the first dossier, we see that the discussion primarily focuses on the level of decentralisation and less on the scope of the task or the extent of central programming. Or the authorisations to be transferred. There have been many developments in the species policy in recent years, but there is no straightforward answer to whether this constitutes decentralisation. Its implementation is delegated, and many view this as decentralisation. More interesting is the cooperative nature of the work in the Platform Species Conservation Organisations, and the Impulse Species Policy work plan. The Investment Budget for Rural Areas (ILG) clearly contains decentralised elements, but this discussion should be strongly linked to the way in which the province assumes the management role and how central government approaches the policy frameworks and sheds certain processes. At the moment there are vulnerable relationships based on mutual trust. The Spatial Policy Document may

contain the strongest decentral plea for more decentralisation. Particularly due to the balance approach outside the EHS, where a less restrictive policy will apply. However the new Spatial Planning Act does not seem to constitute a real incentive for decentralisation. In particular, the government's aim at tight control does not indicate a more decentralised policy.

*Decentralisation often symbol*

We can generally conclude that decentralised intentions constitute a desired improvement process for both government and other authorities. However decentralisation as a symbol plays an important role in the Netherlands. The sense that 'decentralised policy is better policy' is quite strong at the moment. It is important to consider the underlying conditions together with the scope of tasks. It concerns power relationships within the (policy) network contexts and other matters concerning the nature of the policy issues. An important question is the extent to which the municipalities are taken seriously. There does not seem to be much confidence, but still the municipality plays an important role in spatial processes.

*Time is ripe for link between decentralisation and a more development-based nature policy*

The time now seems ripe for a better link between the decentralisation issue and a more development-based nature policy. A healthy decentralisation process is a process in which 'decentralised' governments gain a sense that they can develop as relatively independent entities. However the reverse applies equally. Central governments must also be able to develop independently. But the extent to which the parties operate independently is also very deeply anchored in the mutual relationship. It is about trust, capacity and insight into dependencies. At the moment, there is a tendency for too much distrust concerning intentions and competencies. Or as Fleurke (2004:17) formulated it: 'The government is poor at drawing up credible performance criteria; municipalities are very clever at avoidance behaviour.' Thus the efforts lead to a negative result.

In all cases, it appears that good coherence within nature policy is very important for the image, feasibility and ultimately the quality of the policy. Internal integration should therefore be forcefully continued. For external integration in other policy fields and within the various area processes, much more attention should be focused on the relational side of policy: how to approach legislation, relate to people and processes, negotiations and planning. The discussion about support is often too instrumental ('how do you create support'), and not directed at social application and necessity. Within nature policy, are the many area brokers sufficiently focussed on the necessary considerations? Is it true that they know very little about species policy? Signals from the field are not always hopeful on this point. Is a programme for capacity building required? The 'finger on the pulse' section from the ILG (page 24) arose from the idea that people should respect each other and help each other attain the goals, and not from the need to develop a noose. In a positive sense, surprising each other is a good remedy against rigidity by an exaggerated formalization of the decentralisation process.

*Fleurke model still the basis - and still often ignored*

For the role of decentralisation for the quality of the total policy cycle, a more definite link is required between the decentralised nature of decision-making, i.e. the nature and extent of the transferred authorities, and the conditions for working in practice within the networks where the effects are achieved. In the near future, there will be more focus on the many aspects of the term decentralisation, and then in relationship to the practice of the ILG. Fleurke's emphasis on a coherent analysis of the relational nature of policy in the network society, like the mutual power relationships in networks, deserves full attention.

# 1. Introductie

## 1.1 Decentralisatie de oplossing?

De relaties tussen de rijksoverheden en 'lagere' overheden vormen een terugkerend thema in het rijksbeleid. Decentralisatie wordt hierin vaak als oplossing gezien voor tal van problemen op het gebied van uitvoering en legitimatie van beleid. De vraag is welke problemen de rijksoverheid met de decentralisatie van taken naar lagere overheden aanpakt. Uit het symposium 'De kunst van het overlaten', van de Raad voor het Openbaar Bestuur, bleek dat er bij decentralisatieprocessen snel 'instrumenteel' gedacht wordt met onvoldoende aandacht voor overwegingen rond beleidsruimte en de institutionele omgeving. Decentralisatie lijkt soms wel een doel op zich en het gemak waarmee sommigen over decentralisatie praten staat in schril contrast tot de sterk wisselende ervaringen uit de praktijk.

## 1.2 Doel

In dit essay gaan we in op de recente ontwikkelingen rond de decentralisatie in het nationale natuurbeleid. Daarbij proberen we deze ontwikkelingen te plaatsen binnen het wetenschappelijke debat over decentralisatie zoals dat de laatste jaren is gevoerd. Het doel van dit essay is om te laten zien wat decentralisatie van het natuurbeleid in de praktijk betekent. Hiermee willen we beter zicht krijgen op het vraagstuk van decentralisatie in het natuurbeleid en de condities waaronder decentralisatie aan de vaak hooggespannen verwachtingen kan voldoen.

## 1.3 Wat is decentralisatie?

*Overdracht van taken - maar veelzijdig vraagstuk*

Wat wordt er nu onder decentralisatie verstaan? Wat zijn mogelijke vormen van decentralisatie en welke doelen worden ermee bediend? Decentralisatie heeft te maken met het bewust overdragen van taken, middelen en/of bevoegdheden van de ene bestuurslaag naar de andere. Het gaat over het overdragen van taken van zogenaamde 'hogere' naar 'lagere' overheden, of zoals tegenwoordig vaker wordt gezegd; van centrale naar decentrale overheden. Het omgekeerde noemen we (re)centralisatie. In dat verband is de manier waarop deze overheidsorganen zich in staatsrechtelijke zin tot elkaar verhouden van belang. Nederland is een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' (Toonen, 1987). Dit betekent dat overheden taken in medebewind uitvoeren, het Rijk samen met de andere overheden. Het betekent ook dat de overheden een aantal eigen taken en verantwoordelijkheden hebben. Dit noemen we autonomie. Een eenzijdige kijk op de taken en positie van de overheden

doet geen recht aan de veelal gecombineerde taken van medebewind en autonomie dat vrijwel altijd een rol speelt als het om de verhoudingen tussen verschillende overheidslagen in Nederland gaat. Deze eenheid in verscheidenheid is vaak een onderschat fenomeen in een discussie die snel een 'wij-zij'-karakter krijgt.

#### *Ieder een eigen beeld - grote variëteit aan vragen*

De decentralisering golf in de jaren tachtig komt voort uit de wens om te komen tot een beter bestuur, qua democratisch gehalte en effectiviteit en doelmatigheid (Fleurke et al., 1997:9). Het eerste punt behelst de behoefte aan lokale democratie, toegankelijkheid van het bestuur en verkleining van de afstand tussen 'bestuur en bestuurden' (Fleurke et al., 1997). Het tweede punt wil de verkokering en het gebrek aan uitvoeringsgerichtheid van het rijksbeleid bestrijden (idem).

Een interessant verschijnsel is dat de doorgevoerde decentralisaties in deze periode allen gericht zijn op beter bestuur, terwijl er geen duidelijkheid is over wat nu onder beter bestuur wordt verstaan. Sterker nog, decentralisatie is een verzameling antwoorden op een grote variëteit aan vragen. Iedere betrokkene bij het openbaar bestuur in Nederland heeft een eigen beeld van wat decentralisatie is. Het gaat dus om 'het overdragen van bevoegdheden van een hoger aan een lager bestuursorgaan', maar wat voor soort bevoegdheden dan en aan welk bestuursorganen worden ze overgedragen? Zijn het bijvoorbeeld slechts enkele uitvoerende en vooral inhoudelijke taken of gaat het ook om het proces van beleidsvorming? De vorm van decentralisatie hangt vooral af van het bestuursniveau waaraan de taken worden overgedragen en de kenmerken van de overgedragen taken. In het natuurbeleid is dat meestal de provincie maar vanzelfsprekend is dat niet. Andere mogelijkheden zijn de gemeente of regionale samenwerkingsverbanden. Bij de kenmerken van de overgedragen taken is de reikwijdte daarvan belangrijk maar ook de mate van centrale programmering en de beleidsinstrumenten. Zo kan het gaan om een decentralisatie van alleen enkele uitvoeringstaken met een sterke vorm van centrale programmering en zonder overdracht van instrumenten (zoals subsidieverlening of de mogelijkheid tot regelgeving). Het kan ook om een vergaande decentralisatie gaan waarin de besluitvorming bij het meest decentrale bestuursorgaan komt te liggen.

#### *Decentralisatie vaak middel tot beter bestuur*

Een overkoepelend doel is dat decentralisatie tot beter bestuur moet leiden. Daarmee worden ook andere actoren dan overheden betrokken. Beter bestuur is geworteld in een aantal samenhangende doelen. Een daarvan is een meer *integrale beleidsvoering*. Verondersteld wordt dat decentrale overheden beter in staat zijn om verschillende sectorbelangen op elkaar af te stemmen dan een rijksoverheid. Daarvoor zijn bepaalde zaken nodig: zorgvuldigheid, maatwerk, slagvaardigheid, efficiëntie.

#### *Niet-beoogde effecten kunnen leiden tot recentralisatie*

Het is verstandig ook oog te hebben voor de niet voorziene effecten van decentralisatie. Mogelijke ongewenste effecten van decentralisatie zijn bijvoorbeeld: versnippering van beleid, onduidelijkheid van beleid en rechtsongelijkheid. Dit zijn dan ook vaak argumenten voor (re)centralisatie van beleid.

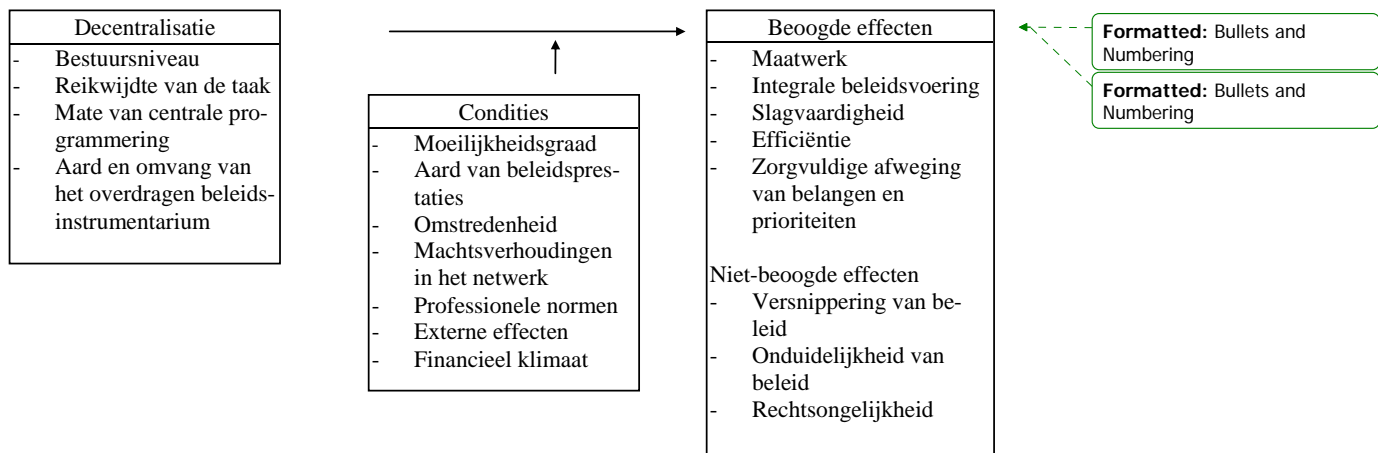


*Succes afhankelijk van de condities*

De mate waarin de doelstellingen van decentralisatie worden gehaald is ook afhankelijk van de condities waaronder de decentralisatie plaatsvindt. Het gaat dan om de moeilijkheidsgraad van het beleid en de aard van de beleidsprestaties; de mate waarin de maatschappelijke problemen en opvattingen over oplossingen omstreden zijn of niet; de machtsverhoudingen in het netwerk waar de lagere overheid deel van uitmaakt; de aanwezigheid van gedeelde normen, het optreden van externe effecten en het financiële klimaat. Zo wordt de behoefte aan maatwerk vaak aangevoerd als reden om decentraal te werken. Maar 'maatwerk' zelf is geen eenduidig concept. Maatwerk kan gezien worden als 'vrijheid van beleid', terwijl het ook gezien kan worden als een meer verfijnd regelstelsel, ofwel 'vrijheid door beleid'. Binnen het beleidsnetwerk worden beide vormen van maatwerk met dezelfde argumenten naar voren gebracht. Omdat zowel het beleid als de condities rond het beleid vrij complex zijn, kunnen misverstanden en conflicten hierover het bereiken van resultaten belemmeren. De discussie over decentralisatie verdient daarom een bewuste omgang met de achterliggende condities. Een nuttig uitgangspunt kan het besef zijn dat decentralisatie zich op het snijvlak bevindt tussen zowel inhoud en proces, als beleidsvorming en beleidsuitvoering. Overdreven aandacht voor het een zonder oog voor het ander kan storend werken in een proces dat zich richt op het scheppen van ruimte voor elkaar en wel op meerdere fronten tegelijk.

*Model van Fleurke*

Onderstaand schema schetst een beeld van de bovenstaande zienswijze. Het is het resultaat van een uitgebreide evaluatie van een aantal decentralisatieoperaties (Fleurke et al., 1997).



In dit essay maken we gebruik van het hier gepresenteerde model. Daarin is de notie dat decentralisatie vele vormen en doelen kent, wellicht het meest belangrijke voor dit essay.

### *Leeswijzer*

In het vervolg gaan we eerst in op de Decentralisatie Impuls in het natuurbeleid van de beginjaren negentig (hoofdstuk 2). Vervolgens gaan we in op de belangrijkste recente decentralisatiebewegingen in het natuurbeleid anno 2004/2005 (hoofdstuk 3). Ten slotte trekken we enkele algemene conclusies en lessen voor de decentralisatie van het natuurbeleid in de toekomst (hoofdstuk 4).

## 2. Terugblik op een impuls: decentralisatie in het natuurbeleid vanaf 1990

Vanaf het begin van de jaren tachtig wordt er geregeld gesproken over de decentralisatie van rijkstaken naar vooral gemeenten en provincies, maar ook naar waterschappen en andere publiekrechtelijke organisaties. De *Decentralisatienota* van Minister Wiegel van Binnenlandse Zaken uit 1980 wordt over het algemeen gezien als het startpunt van het decentralisatiebeleid. In het natuurbeleid vormt de *Decentralisatie Impuls* van 1991 in feite het startpunt van een decentralisatie van het natuurbeleid naar vooral de provincies.

De decentralisatie van het natuurbeleid heeft daadwerkelijk vorm gekregen in het begin van de jaren negentig. In 1993 ondertekenden de provincies en LNV het Decentralisatie Impulsakkoord. Voor die tijd was het natuurbeleid vooral centraal geregeld. LNV had eigen provinciale afdelingen ('de consulentschappen', een eigen uitvoeringsdienst (DLG), eigen uitvoerders van regelingen (LASER), een eigen 'politie' (AID), een eigen terreinbeherende organisatie (Staatsbosbeheer), eigen onderzoeksinstituten (DLO) en een eigen universiteit (LUW). Naast een neiging tot de decentralisatie van beleid vindt tegelijkertijd ook een verzelfstandigingoperatie (Dienst Landelijke Gebied, Staatsbosbeheer) en een privatiseringsoperatie (Dienst Landbouwkundig Onderzoek) plaats (zie ook Neven en Kuindersma, 2000).

De decentralisatie van het natuurbeleid is niet zonder gevolgen geweest. Huitema en Hinssen (1998:12) identificeerden vijf belangrijke kenmerken van deze decentralisatieoperatie:

- ten eerste sturen de provincies vanaf dit moment de beleidsuitwerking en beleidsuitvoering aan voor grondverwerving, inrichting, beheersovereenkomsten en onderdelen van de natuur- en openluchtrecreatie via provinciale meerjarenprogramma's gebundeld in een interprovinciaal meerjarenprogramma;
- ten tweede is de uitvoering van een groot deel van het sectorale (wettelijke) instrumentarium overgedragen aan de provincies (onder andere Boswet en Natuurbeschermingswet);
- ten derde is de ambtelijke staf van de provincies uitgebreid ten koste van het ambtenarenapparaat van LNV;
- ten vierde draagt het Rijk de beschikbare financiële middelen voor de genoemde beleidsterreinen via een brede doeluitkering over aan de provincies. Deze storten de middelen vervolgens in het Groenfonds;
- ten slotte is de Dienst Landelijk Gebied (DLG) losgemaakt van LNV en getransformeerd tot een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst van Rijk en provincies.

Deze ontwikkelingen vormen een significante verschuiving naar meer decentralisatie in het natuurbeleid. De rol van de provincie in het natuurbeleid lijkt aanzienlijk versterkt, mede omdat het primair gaat om decentralisatie naar het provinciale niveau en dus niet naar gemeenten. Maar is de rol van de provincie ook werkelijk sterker geworden ten opzichte van het Rijk? Op dit punt zien we het dubbele in dit decentralisatieproces: er zijn

vooral uitvoeringstaken overgedragen. De reikwijdte van de taken die worden overgedragen is (nog) vrij beperkt en de mate van centrale programmering blijft vrij hoog, vooral omdat LNV de zeggenschap houdt over een groot deel van de financiering.

In de jaren negentig heeft zich dus een eerste voorzichtige ontwikkeling naar decentralisatie in het Nederlandse natuurbeleid voorgedaan. Hier zou het echter niet bij blijven. Halverwege 2005 lijkt er onder het 2e kabinet Balkenende een tweede decentralisatie-impuls af te spelen. Minder expliciet zo lijkt het, want decentralisatie op zich is nauwelijks een thema binnen het natuurbeleid. Toch worden er wel degelijk activiteiten ondernomen die lijken op een voortgaande decentralisatie van het natuurbeleid. In het volgende hoofdstuk nemen we deze ontwikkelingen nader onder de loep en zullen we bezien in hoeverre er sprake is van decentralisatie en op welke manier dit in de praktijk vorm krijgt.

### 3. Huidige ontwikkelingen rond decentralisatie in het natuurbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van decentralisatie in het nationale natuurbeleid. Uit een eerste inventarisatie blijkt dat binnen het natuurbeleid vier belangrijke ontwikkelingen zijn, waarbij decentralisatie een belangrijke rol speelt. Dat zijn de volgende beleidsthema's:

- decentralisatie van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet (met name voor VHR-gebieden) naar de provincies;
- decentralisatie en de *Impuls voor Soortenbeleid*;
- decentralisatie van de uitvoering van natuurbeleid in het ILG;
- decentralisatie die plaatsvindt in het kader van de *Nota Ruimte*.

Daarbij zijn de eerste twee onderdelen duidelijk onderdeel van het natuurbeleid en op deze terreinen zijn in de eerste decentralisatie-impuls ook al stappen gezet naar decentralisatie. Het ILG is in feite een voortzetting van de interprovinciale meerjarenprogramma's waarmee in de jaren negentig een begin is gemaakt. Decentralisatie dus, maar met duidelijke afspraken over de mate van centrale programmering. De decentralisatie vanuit de *Nota Ruimte* is een beetje een vreemde eend in de bijt. Het gaat hier namelijk niet direct om de decentralisatie van het natuurbeleid maar om decentralisatie van het ruimtelijke beleid. Vanwege het feit dat het natuurbeleid geen eigen planinstrumenten heeft, is er echter van oudsher een sterke verbondenheid met het ruimtelijk beleid. Hierdoor hebben ontwikkelingen (zoals decentralisatie) in het ruimtelijk beleid vaak een direct effect op de manier waarop het natuurbeleid in de praktijk vorm krijgt. Vandaar dat we deze ontwikkeling ook kort meenemen in onze analyse.

#### 3.1 Decentralisatie van taken in de Natuurbeschermingswet

De discussie over een nieuwe Natuurbeschermingswet en de decentralisatie van de uitvoering ervan loopt al sinds het eind van de jaren tachtig en is pas in de loop van 2005 tot een voorlopig einde gekomen. Op basis van voornamelijk de discussie in de Tweede Kamer over deze nieuwe wet in de periode 1997 en 2004, gaan we hier in op wisselende ideeën en verwachtingen over decentralisatie in de uitvoering van de nieuwe Natuurbeschermingswet. Vervolgens gaan we kort in op de ervaringen hiermee bij de Waddeneilandgemeenten. Ter afsluiting gaan we in op de lessen die we hieruit halen.

##### *Positie van de Natuurbeschermingswet in het natuurbeleid*

Waar gaat het eigenlijk om bij de decentralisatie van de Natuurbeschermingswet? De Natuurbeschermingswet (1968) was in de jaren zeventig en tachtig het belangrijkste instrument van het rijksnatuurbeleid. Natuurbeleid was zwak maar kon stevig bijten als het erop aan kwam. De wet gaf de verantwoordelijke Minister de mogelijkheid om natuurge-

bieden aan te wijzen als Beschermd Natuurmonument. Hierdoor werden tal van activiteiten in deze gebieden vergunningplichtig. De Minister moest deze vergunning verlenen en kon daarnaast ook nog beheersplannen vaststellen voor deze gebieden. Soms werd het instrument van de gebiedsaanwijzing gebruikt volgens de 'struikrovermethode'. Gemeenten die van plan waren een ontwikkeling in een natuurgebied toe te laten, werden onaangenaam verrast door een plotselinge aanwijzing van het gebied als Beschermd Natuurmonument. Hierdoor kon men niet meer zelf over de ingreep besluiten maar was een vergunning van de Minister van LNV (voorheen CRM) noodzakelijk. Het instrument was hierdoor bij lagere overheden weinig populair. Overigens valt hier op te merken dat er vanuit natuuroogpunt ook omgekeerd geredeneerd kan worden: de ontwikkelaars waren juist de struikrovers, de gebieden waren immers al natuur.

Toen in het natuurbeleid in de jaren negentig de EHS en natuurontwikkeling meer nadruk begonnen te krijgen, nam de afhankelijkheid van LNV, van in het bijzonder de provincies, toe. LNV had de provincie immers nodig voor dit nieuwe ontwikkelingsgerichte natuurbeleid. Mede hierdoor kreeg ook overleg met lagere overheden bij de aanwijzing van gebieden meer aandacht en stagneerde de aanwijzing van nieuwe Natuurmonumenten (zie ook Kuindersma et al., 2004).

#### *Decentralisatiegolf bereikt het natuurbeleid*

Eind jaren tachtig bereikt de algemene decentralisatiegolf ook het natuurbeleid. De vergunningverlening, handhaving en het vaststellen van beheersplannen van de Natuurbeschermingswet zouden gedecentraliseerd moeten worden naar de provincies. Een wetswijziging wordt voorbereid. Daarop vooruitlopend wordt in de genoemde DI-impuls de provincie al verantwoordelijk gemaakt voor vergunningverlening en het vaststellen van beheersplannen. De verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van gebieden blijft bij het Rijk liggen. In de gewijzigde Natuurbeschermingswet moest deze decentralisatie formeel vastgelegd worden. Dit bleek ook noodzakelijk omdat de rechter de mandaatconstructie waarmee de decentralisatie in de DI was geregeld niet accepteerde.

#### *Decentralisatie natuurbeschermingswet in het parlementaire debat 1997-2004*

We beginnen onze zoektocht naar de rol van decentralisatie in de parlementaire discussie in het jaar 1997. Van Aartsen is dan Minister van LNV in het eerste paarse kabinet. Op 21 oktober wordt het wetsvoorstel Natuurbeschermingswet in de Tweede Kamer behandeld. Het valt op dat alle partijen inmiddels achter de decentralisatie van de Natuurbeschermingswet naar de provincie staan. Belangrijk discussiepunt is dat de Minister een uitzonderingsmogelijkheid wil hebben voor bepaalde gebieden waar het Rijk vergunningverlener blijft. Genoemd worden de Waddenzee en de Maasvlakte. Reden is niet het feit dat de provincies het natuurbeleid in deze gebieden niet goed uitvoeren. Er wordt zelfs met nadruk gesteld dat de Waddenprovincies de uitvoering van de Natuurbeschermingswet heel goed verzorgen. Nee, de Minister wil een uitzondering vanwege het belang van het doorgaan van grote infrastructurele projecten en andere projecten met groot economisch belang voor Nederland! Minister Van Aartsen merkt er het volgende over op:

'Het gaat om zaken van nationaal belang die het provinciale domein echt verre overstijgen.' (TK, 21 oktober 1997, 13-923) Of zoals mevrouw Vos van Groen Links het

zegt, 'om daarmee gedonder met de provincies te voorkomen.' (TK, 21 oktober 1997, 13-923)

Vervolgens wordt de wet van 1998, inclusief decentralisatie naar de provincies en een mogelijkheid om daar uitzonderingen op te maken, aangenomen door de Tweede Kamer. Het blijft vervolgens een tijdje stil in de Tweede kamer. De wet is aangenomen maar treedt maar niet in werking. Wat is er aan de hand?

De discussie over de decentralisatie en natuurbescherming blijkt ingewikkelder dan verwacht en het wetgevingsproces wordt verstoord door het Europese natuurbeleid. Nederland loopt al jaren achter met het implementeren van de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn. Het blijkt dat er niet alleen te weinig natuurgebieden hiervoor zijn aangewezen maar ook de nationale bescherming van deze gebieden voldoet niet. Veel van deze gebieden vallen niet onder de bescherming van de Natuurbeschermingswet en de planologische beschermingskaders werden niet dwingend genoeg bevonden door de Europese Commissie. LNV reageert hierop door met een gewijzigd wetsvoorstel te komen. Naast het bestaande vergunningenstelsel voor Beschermd Natuurmonumenten komt er een apart beschermingsregime voor de Vogel- en Habitatrictlijngebieden. Deze gebieden omvatten echter 90% van de bestaande Beschermd Natuurmonumenten, zodat dit nieuwe stelsel het oude in feite vervangt. De decentralisatiediscussie is daarmee ook weer terug bij af. Het voorstel van de Minister is immers om geen apart vergunningenstelsel te maken, maar om de natuurafweging integraal te laten meenemen bij de bestaande vergunningverlening die bij een ingreep aan de orde is, zoals bouwvergunning of milieuvergunning. Hierdoor komt in de meeste gevallen de natuurafweging bij de gemeente te liggen. In andere gevallen bij het waterschap, de provincie of het Rijk. Hiermee verandert de vorm van de decentralisatie.

Na dit voorstel ontstaat er binnen en buiten de Tweede Kamer een discussie over de beste vorm van decentralisatie van de Natuurbeschermingswet. De decentralisatie van de vergunningverlening naar de provincies duidt men aan met het 'decentrale stelsel'. Het afschaffen van de aparte vergunningverlening en het koppelen van de zogenaamde 'habitattoets' aan bestaande vergunningverlening noemt men het 'integrale stelsel'. De keuze voor het integrale stelsel wordt in de Memorie van Toelichting verdedigd:

'Mede vanuit de wens de bestuurspraktijk zo min mogelijk te belasten met extra verplichtingen ....' (TK, 2001-2002, 28 171, nr. 3: pp. 17) Later voegt de Minister toe dat: "natuurafwegingen in het hart van de besluitvorming moeten plaatsvinden, geïntegreerd in elk overheidsbesluit met gevolgen voor de natuur." (TK, 2003-2004, 28 171, nr. 49, pp.: 15 en 'Door het wetsvoorstel zal de habitattoets vanaf het begin bijna vanzelfsprekend worden uitgevoerd bij elk daarvoor in aanmerking komend project. (...) Meer in het algemeen is de klacht vanuit het bedrijfsleven dat er zoveel vergunningen zijn en dat er zoveel procedures doorlopen dienen te worden. (...) Door het wetsvoorstel is er één vergunning (de habitattoets, red.) minder.' (TK, 2003-2004, 28 171, nr. 49, pp. 20)

Het decentrale stelsel heeft gaandeweg de voorkeur van de meeste kamerfracties. Dit wordt nog versterkt door een Interdepartementaal Beleidsonderzoek naar de implementatie

van de Vogel- en Habitatrichtlijn (IBO, 2003-204, nr. 7) en enkele publicaties van (natuur) juristen (Verschuuren en Bastmeijer, 2003). Natuurbeschermingsorganisaties en vooral de provincies zetten actief een lobby in voor invoering van het decentrale stelsel. IPO en VNG sturen zelfs samen een brief aan de tweede Kamer waarin ze pleiten voor (tijdelijke) vergunningverlening door de provincie. Men acht het wetsvoorstel niet uitvoerbaar en verwacht grote problemen in de uitvoering (IPO en VNG, 5-12-2003). Opvallend is dat er weinig steun komt voor het integrale stelsel en dat in een tijd waar de Tweede Kamer ook vraagt om een integrale VROM-vergunning waarin de milieuvergunning en de bouwvergunning geïntegreerd moeten worden. Een verklaring voor het gebrek aan steun voor het voorstel van de Minister is dat het wetenschappelijke debat gedomineerd wordt door juristen. Juristen houden nu eenmaal niet van afwegingen waarin verschillende belangen een rol spelen. Ze hebben het zelfs vastgelegd in het zogenaamde 'specialiteitbeginsel' (Kistekas en Neven, 2004). Zou een bestuurskundige of een organisatiedeskundige tot een zelfde conclusie komen? We weten het niet want ze zijn afwezig in dit debat.

Het debat in de Tweede Kamer kent een grillig verloop waarin verschillende argumenten door elkaar heen gebuikt worden. Sommige argumenten gaan over de keuze van decentralisatie naar provincies of naar gemeenten. Sommigen zijn bang dat gemeenten het natuurbelang niet voldoende naar voren zullen brengen. Zo stelt mevrouw Van Gent:

'Groen Links is gewoon voor de provincie, omdat gemeenten soms heel individuele afwegingen maken tussen natuur en andere belangen.' (TK, 27 januari 2004, TK 43, 43-3012)

Verder zou de gemeente niet beschikken over voldoende juridische en ecologische kennis om de lastige afwegingen van de habitattoets in de praktijk te kunnen maken. Ook het argument van de bureaucratie en de administratieve lasten wordt weer gebruikt, nu om het decentrale stelsel te verdedigen. Voorstanders van dit stelsel stellen dat deze lasten alleen maar toenemen met het integrale stelsel en willen een 'één-loketbeleid' door de provincie de vergunning laten te verlenen.

Uiteindelijk moet de Minister met een behoorlijke portie tegenzin, het integrale stelsel opgeven. De Tweede Kamer kiest voor het decentrale stelsel. Na drie jaar zal de stand van zaken worden geëvalueerd en zal opnieuw bekeken worden of de gemeenten dan de uitvoering van de Natuurbeschermingswet wel aan kunnen. De decentralisatie van de Natuurbeschermingswet naar de provincie is daarmee een feit, maar de discussie zal over drie jaar weer opblazen. Voordat we op basis van deze discussies enkele slotopmerkingen maken over decentralisatie van de Natuurbeschermingswet, maken we nog even een kort uitstapje naar de Wadden.

#### *De Waddeneilanden als voorloper voor decentralisatie naar gemeenten?*<sup>1</sup>

In het Kamerdebat over de Natuurbeschermingswet zijn de verschillende fracties bijna unaniem tegen het integrale stelsel, met uitzondering van de gezamenlijke Waddeneilanden. Deze gemeenten zouden hebben bewezen dat zij de uitvoering inmiddels wel aan

---

<sup>1</sup> Met dank aan een mondelinge toelichting op dit proces door Ine Neven (Alterra).



kunnen. Sommige kamerleden willen op basis hiervan zelfs voor de Waddeneilanden een uitzondering maken van decentralisatie naar de provincie.

Wat maakt deze Waddeneilanden nu zo speciaal dat ze de uitvoering van de ingewikkelde natuurregelgeving wel aan zouden kunnen? Een belangrijke reden was dat een groot deel van de gemeenten onder de oude Natuurbeschermingswet en ook onder de nieuwe VHR vielen. Er was veel weerstand op de eilanden dat hiermee grote delen van de eilanden in feite onder het gezag van het Ministerie van LNV (of de provincie) zouden komen te vallen. Verder hecht men aan maatwerk en een één-loketbeleid voor de burger (Neven en Van Rijn, 2004). De samenwerking tussen de waddengemeenten lag voor de hand vanwege de bestaande overlegorganen op de Wadden zoals het Overleg Orgaan Waddengemeenten (OOW).

Uiteindelijk is hiertoe in 1997 door gemeenten en LNV de Denklijn Schiermonnikoog vastgesteld. In de jaren daarna is een langdurig proces op gang gekomen waarin de gemeenten in een interactief proces met de provincies, Waddenvereniging en LNV zijn gekomen tot een gezamenlijke handreiking ('Wad en Hoe') voor de uitvoering van de natuurregels vanuit de EU door de gemeenten (zie Kuindersma en Selnes, 2003; Ligthart en Neven, 2000). Hierbij is gebruikgemaakt van de kennis in de verschillende gemeenten maar ook van juridische en ecologische expertise bij de Waddenvereniging, de provincie en het Ministerie van LNV.

Het voorbeeld van de Waddeneilanden is een illustratie van een manier waarop gemeenten actief invulling kunnen geven aan de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. Kennis en expertise zijn wellicht niet voorhanden bij de afzonderlijke gemeenten, maar door samenwerking met andere gemeenten, overheden en maatschappelijke organisaties blijkt deze expertise wel vergaard te kunnen worden. Zo komt er ook een leerproces op gang. Overigens is dit ook een langdurig proces geweest en lopen deze gemeenten nu voorop met hun aanpak. Dit is een gevolg van het feit dat gemeenten het landelijke debat over de nieuwe Natuurbeschermingswet niet hebben afgewacht. In 1997 zijn ze al proactief mee aan de gang gegaan. Wel dreigt hier de wet van de remmende voorsprong. De Tweede Kamer acht in algemene zin de Nederlandse gemeenten nog niet klaar voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet en daarom mogen de Waddeneilanden er ook nog niet aan beginnen.

#### *Decentralisatie en Natuurbeschermingswet: hoe nu verder?*

Het grillige karakter van de decentralisatiediscussie leidt in dit geval niet direct tot een helder beeld van wat men nu onder beter bestuur verstaat. Termen die de revue passeren zijn: integraal bestuur, één-loketfunctie voor burger en bedrijf en de bescherming van het zwakke natuurbelang tegen sterkere economische belangen. Aan de hand hiervan wordt vooral de discussie gevoerd over vooral het niveau van decentralisatie (provincie of gemeente). Het gaat eigenlijk nauwelijks over de reikwijdte van de taak, de mate van centrale programmering of de over te dragen bevoegdheden. Over deze zaken is blijkbaar geen discussie of deze zijn al eerder duidelijk vastgesteld. Hier speelt ook een rol dat het kader van de afweging al vastgelegd is (Habitatrichtlijn). Nederland moet deze afweging in wetgeving vastleggen. De nationale overheid heeft dus een zeer beperkte beleidsvrijheid om het beleid zelfstandig vorm te geven. Dit levert ook beperkingen voor decentraliseren van taken aan andere overheden, al is de beleidsvrijheid hier wellicht groter dan wel eens wordt

aangenomen. De decentralisatiediscussie gaat voornamelijk over het bestuursorgaan dat de vergunningverlening Natuurbeschermingswet mag uitvoeren.

Het argument van integraal bestuur stelt dat de gemeente immers al veel afwegingen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu maakt. De habitattoets zou in dat besluit geïntegreerd moeten worden en indien de gemeente de afweging niet maakt, kan je op dat niveau meteen terecht. Dat is efficiënter en het biedt een duidelijk loket voor de burger of het bedrijf. Het één-loketargument wordt ook door de voorstanders van het decentrale model gebruikt. De provincie krijgt de bevoegdheid tot vergunningverlening en dat betekent dus een duidelijk loket voor de burger of het bedrijf. Het is ook efficiënter, zo wordt ook hier gesteld. Aan wat voor soort loket heeft de burger en het bedrijf nu eigenlijk behoefte? Het wordt niet duidelijk. VNO-NCW weet het blijkbaar ook niet, want nadat ze aanvankelijk het decentrale stelsel steunen, lijken ze op het laatste moment in een brief (maart 2004) toch het integrale model handiger te vinden. Belangrijke vragen blijven onbeantwoord:

- wat voor type één-loketbeleid is door verschillende betrokkenen (burgers, bedrijven enzovoort) wenselijk?
- en welke vorm is efficiënter?

Wellicht is dit een mogelijk onderwerp voor de evaluatie over drie jaar? Het argument van de afweging van belangen wordt ook heel diffuus gebruikt. In de aanvankelijke discussie over de provinciale vergunningverlening wil de Minister van LNV een uitzondering voor bepaalde gebieden maken waar het Rijk de vergunning moet verlenen. Dit ter bescherming van nationale economische belangen (boren in de Waddenzee en de aanleg Tweede Maasvlakte). Later wordt gezegd dat er niet gedecentraliseerd moet worden naar de gemeente vanwege het feit dat de gemeente meer geneigd is economische belangen voor te laten gaan op de natuurbelangen dan hogere overheden. De gemeente wordt op dit punt dus niet vertrouwd. Maar is het Rijk niet net zo gericht op de economische belangen als de gemeente?

Een doorslaggevend argument voor de provincie was misschien wel het feit dat de gemeente onvoldoende kennis zou hebben om de lastige habitattoets goed te kunnen uitvoeren. De Minister geeft nog wel aan dat het geven van de bevoegdheid aan de gemeente een impuls zal zijn voor de opbouw van deze expertise en dat het Ministerie van LNV deze expertiseontwikkeling zal ondersteunen, maar dat mag niet baten. Een onderbouwd plan voor deze kennisopbouw komt er niet en de vraag is hoe deze opbouw van expertise bij de gemeente plaats moet vinden. Zal er nu een programma starten om de gemeenten over drie jaar wel op niveau te hebben of wacht iedereen de evaluatie af? De les uit het proces op de Waddeneilanden is dat er vooral ruimte moet zijn voor gezamenlijke leerprocessen, op gebiedsniveau. Condities scheppen voor gezamenlijke leerprocessen op gebiedsniveau lijkt daarom van belang. In algemene zin lijkt het dus zinvol om het omgaan met wetten en regels sterker neer te zetten in het spoor van gebiedsgerichte werkwijzen. Wellicht is het ILG een geschikt kader hiervoor?

### 3.2 Decentralisatie van het soortenbeleid

Het tweede onderwerp in dit essay betreft het soortenbeleid. Het is lastig om het soortenbeleid precies af te bakenen want het is een meer overkoepelend thema van diverse beleidsterreinen. Wij beperken ons tot het actieve en passieve soortenbeleid als specifieke onderdelen van het natuurbeleid. De informatie in deze paragraaf is voor een deel gebaseerd op een eerdere publicatie (Kuindersma et al., 2004).

#### *Passief en actief soortenbeleid in de 20e eeuw*

Wat verstaan wij hier onder het actieve en passieve soortenbeleid? Passief soortenbeleid is in feite hetzelfde als soortenbescherming en is het oudste onderdeel van het Nederlandse natuurbeleid. De jachtwetten uit de negentiende eeuw bevatten al soortenbeschermende bepalingen. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is wel gewerkt aan een nieuwe wet voor de soortenbescherming. Deze Flora- en faunawet 1998 trad in 2002 in werking en vervangt onder meer het soortenbeschermingsonderdeel van de Natuurbeschermingswet (1968), de Vogelwet (1936) en de Jachtwet (1954).

Het actieve soortenbeleid is het beleid gericht op de ontwikkeling van bepaalde dieren en plantensoorten. Centraal instrument hierin is het soortenbeschermingsplan. Deze plannen kennen een juridische basis in de Flora- en faunawet 1998 maar hebben geen juridische betekenis en nauwelijks bestuurlijke impact. Het eerste soortenbeschermingsplan over de das dateert van 1984. Vervolgens zijn er tot en met in 2001 in totaal 21 soortenbeschermingsplannen vastgesteld (RIVM en DLO, 2002). Om de uitvoering van het soortenbeleid te coördineren is er een Meerjarenplan Uitvoering Soortenbeleid (LNV et al., 2000) opgesteld door LNV, de provincies en de soortenbeschermende organisaties. Hiervoor was in 2002 bijna 2 miljoen euro rijksgeld beschikbaar. Daarnaast steken de provincies nog een soortgelijk bedrag in het actieve soortenbeleid. De Natuurbalans 2002 (RIVM en DLO, 2002: 146) plaatst de volgende kanttekeningen bij het instrument van de soortenbeschermingsplannen:

- de ambities in het Meerjarenplan Uitvoering Soortenbeleid zijn te groot om met de beschikbare middelen te realiseren;
- de plannen zijn weinig taakstellend en de uitvoering is afhankelijk van de goede wil van lagere overheden en particuliere organisaties;
- het soortenbeleid is weinig geïntegreerd met de andere onderdelen van het natuurbeleid (zoals het gebiedenbeleid).

Overigens kreeg het soortenbeleid vanaf het Natuurbeleidsplan in 1990 in zijn geheel veel minder aandacht in het nationale natuurbeleid dan het gebiedenbeleid. Dit geldt zowel voor de soortenbescherming als de soortenontwikkeling. De Raad voor het Landelijke Gebied zegt hier in 2002 het volgende over:

'De verbijzondering van het natuurbeleid in een apart beleidsveld "soortenbeleid" werd in 1990 (ten tijde van het Natuurbeleidsplan en de introductie van de EHS als centraal beleidsconcept, red.) gezien als tijdelijke noodzaak in aanvulling op het natuurgebiedenbeleid. Vervolgens is het soortenbeleid organisatorisch en inhoudelijk geïsoleerd geraakt binnen het totale natuurbeleid. De verbijzondering heeft geleid tot

isolatie en vervolgens tot verwaarlozing, zowel in bestuurlijke en ambtelijke aandacht als in financiële aandacht.' (RLG, 2002: 21)

Het soortenbeleid kreeg binnen het rijksnatuurbeleid dus weinig aandacht en kwam eigenlijk na 1990 in een negatief daglicht te staan binnen een groot deel van de natuurbeleidwereld. Immers vanaf dat moment lag de nadruk in het nationale natuurbeleid op de EHS en vooral op het vergroten en versterken van deze EHS. Natuurontwikkeling was gericht op het stimuleren van ecologische processen die de condities zouden scheppen voor het voortbestaan van soorten. Actief soortenbeleid zou in deze filosofie dan niet meer echt nodig zijn en werd schertsend weggezet als 'tuinieren' (RLG, 2002: 22-23).

Ook voor de uitvoering en handhaving van de soortenbescherming bestond weinig aandacht. Betrokkenen bij de uitvoering van dit beleid geven in 2002 aan dat in de praktijk ontheffingen op basis van de soortenparagraaf in de Natuurbeschermingswet sinds die tijd nauwelijks nog werden aangevraagd (Kuindersma et al., 2002). Een provinciale beleidsmedewerker zei het als volgt:

'Bijna niemand vroeg in die tijd ook een ontheffing aan op basis van de soortenparagraaf van de Natuurbeschermingswet en als er iemand gepakt werd op een overtreding was dat een toevalstreffer. Alleen onderzoekers vroegen eigenlijk trouw ontheffingen aan indien dat nodig was voor hun onderzoek. De soortenbescherming was een onderbelicht thema en had duidelijk geen prioriteit. Daar deed ook verder niemand wat aan. Bij LNV was men vooral druk met het beschermen van gebieden. Soortenbeleid zat ook bij een andere afdeling en daar had men alleen aandacht voor het stimulerende soortenbeleid.'

Met de nadruk op natuurontwikkeling en de EHS werd in feite ook aangenomen dat dit beleid voldoende zou zijn om soorten te laten overleven. Het gebiedenbeleid ingezet met de EHS moest (zo was de filosofie) voldoende zijn om de ontwikkeling en bescherming van soorten te garanderen. Soortenbeleid was hoogstens aanvullend daarop en moest vooral worden opgepakt door lagere overheden. Daarbij kwam dat al in 1995 met de Decentralisatie-impuls een groot deel van het actieve soortenbeleid en de handhaving van het passieve soortenbeleid bij de provincies was neergelegd.

Decentralisatie dus om redenen van efficiëntie en slagvaardigheid, maar ook omdat het onderwerp op rijksniveau niet meer zo belangrijk werd gevonden. Aan het einde van de jaren negentig zou echter pijnlijk blijken dat de EU heel anders dacht over de prioriteit van de soortenbescherming en ook dat de EHS bepaald niet voldoende was om belangrijke soorten in Nederland afdoende te beschermen. De eerder bij de decentralisatie van de Natuurbeschermingswet genoemde Vogel- en Habitatrichtlijn kent, naast een gebiedenbeschermingsonderdeel, ook een soortenbescherming. Vogels en bepaalde andere soorten moeten door de lidstaten van de EU strikt beschermd worden.

De internationale verplichtingen tot soortenbescherming zorgden er samen met de activiteiten van maatschappelijke organisaties en concrete casuïstiek voor dat soortenbescherming in Nederland op de kaart kwam te staan (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). Met name een aantal natuurorganisaties (zoals Das en Boom en Natuurmonumenten) slaagde erin de soortenbescherming weer op agenda te krijgen door hun activiteiten

rond het beschermen van de korenwolf (of wilde hamster) in Zuid-Limburg. Soortenbescherming werd zelfs een belangrijke maatschappelijke kwestie. Nederland zou erdoor op slot gaan en VNO-NCW, de bouwwereld en Ministeries als Verkeer en Waterstaat maakten zich ernstige zorgen.

Met de inwerkingtreding van de Flora- en faunawet in april 2002 is het soortenbeleid in Nederland ook formeel aan een nieuw hoofdstuk begonnen. De Flora- en faunawet vormt de Nederlandse implementatie van de soortenbescherming uit de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De wet leverde bij inwerkingtreding op 1 april 2002 al een storm van protest op (zie verder Kuindersma et al., 2004). In dit verband vragen we ons vooral af in hoeverre deze wet heeft gezorgd voor een nieuwe decentralisatie van het passieve en het actieve soortenbeleid.

#### *Decentralisatie passief soortenbeleid na 2002*

In het passieve soortenbeleid valt in de nieuwe Flora en faunawet 1998 vooral het centralistische karakter van dit beleid op. De provincie speelt eigenlijk in deze wet nauwelijks een rol in de soortenbescherming. Belangrijk is dat de ontheffingverlening voor ingrepen waarbij beschermde soorten gedood, beschadigd of verontrust worden, bij de Minister van LNV blijft liggen. Dit in tegenstelling tot de vergunningverlening voor de gebiedsbescherming die wel is gedecentraliseerd naar de provincies. Gevolg is in ieder geval dat de integratie van de soortenbescherming in de natuurgebiedbescherming moeilijker kan worden. Dit terwijl bij ingrepen in Beschermde natuurgebieden het niet onwaarschijnlijk is dat naast een provinciale vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet ook een ontheffing van LNV nodig is. Dit lijkt toch enigszins inconsequent als we ons de 'één loket'-discussie uit de Tweede Kamer over de Natuurbeschermingswet weer voor de geest halen. Overigens is door juristen ook wel gepleit voor een geïntegreerde natuurwet voor soorten en gebieden maar Flora en faunawet en Natuurbeschermingswet kennen beiden een aparte historie en bleken lastig te integreren.

Overigens is op de integratie van het soortenbeleid met het gebiedenbeleid wel een aantal aanzetten gedaan door het Rijk. Merkwaardig genoeg wordt hier dan de provincie wel weer als uitvoerder van het passieve soortenbeleid gezien. Het gaat daarbij om:

- de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM, 2004: 117) waarin de verantwoordelijkheid voor het aanduiden van speciale leefgebieden van soorten buiten de EHS in de ruimtelijke ordening aan de provincies wordt overgelaten:

'provincies geven in het streekplan aan op welke wijze de (inter)nationaal beschermde soorten en hun leefgebieden (waaronder ecologische verbindingsoorden en natuurgebieden buiten de EHS) worden beschermd en eventueel verder worden ontwikkeld';

- daarnaast is in de Flora- en faunawet de (nieuwe) mogelijkheid gecreëerd om een landschapselement of object aan te wijzen als beschermde leefomgeving. Ook hier is de provincie het bevoegde gezag. Deze mogelijkheid is in de wet opgenomen om locaties die van groot belang zijn voor het voortbestaan van een planten- of diersoort te beschermen. De aanwijzing tot beschermde leefomgeving maakt het mogelijk bepaalde handelingen te verbieden of strenge voorwaarden te stellen aan de

handelingen die op die bewuste plaats de kwaliteit kunnen aantasten. Voorzover bekend is dit instrument nog niet ingezet door provincies.

Opvallend is toch wel dat het hierbij gaat om de decentralisatie van taken die voorheen feitelijk niet bestonden. Vooral de mogelijkheid om beschermde leefomgevingen aan te wijzen bestond voorheen niet en verder heeft het Rijk geen leefgebieden voor soorten buiten de EHS.

#### *Decentralisatie actief soortenbeleid na 2002*

De vraag of het actieve soortenbeleid gekenmerkt is door een decentralisatieproces is niet te beantwoorden met een volmondig ja of nee. Zoals vaker in beleidskwesties ligt de basis van het antwoord in een meer subtiele benadering. Het Rijk is verantwoordelijk voor het soortenbeleid in Nederland. De uitvoering, zoals RLG stelde in haar advies van april 2002, is deels gedelegeerd naar andere overheden. In de beleidspraktijk wordt dit vaak beschouwd als decentralisatie. Het uitgangspunt van het beleid is echter iets anders en het sleutelwoord is uitvoering. Het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid 2000-2004 was geboren uit bezorgdheid over de treurige toestand van de uitvoering. Het programma is een gezamenlijke aanpak van de Platform Soortenbeschermende Organisaties<sup>1</sup>, provincies en LNV. Het beleid was in hun ogen gestagneerd en de situatie was niet werkbaar. In 2002 oordeelde het RLG dat de situatie om drastische maatregelen vroeg. Het soortenbeleid was een in isolatie geraakte 'verbijzondering' van het natuurbeleid met een zwak imago. Het ambitieniveau was laag, de samenhang tussen instrumenten was onvoldoende, de verdeling van verantwoordelijkheden diffuus en de kennis en capaciteit bij organisaties te beperkt.

Voor de Minister van LNV was dit aanleiding om in 2003 een Task Force Impuls Soortenbeleid in te stellen. Doel was het versterken van de bestuurlijke samenwerking rond het soortenbeleid. De Task Force zelf bestond uit overheden (LNV, VROM, EZ, V&W, IPO, VNG), bedrijfsleven (AVBB en VNO-NCW) en natuur- en milieuorganisaties (Natuur & Milieu, Vogelbescherming en Natuurmonumenten). RLG treedt op als adviseur. Het werkplan Impuls Soortenbeleid van de Task Force richt zich op een vijftal thema's:

- verduidelijking van de wet- en regelgeving en zorgen dat de wet- en regelgeving niet nodeloos complicerend werkt. Deze taak ligt primair bij LNV. LNV dient volgens de task force projectleider te zijn voor dit thema;
- integratie tussen beleidsterreinen, zowel bij beleid- en planniveau, als de vergunningsverlening. Hierbij is het van belang dat er bij het opstellen van streek- en bestemmingsplannen vroegtijdig rekening wordt gehouden met soorten. Op dit punt spelen de provincies een cruciale rol;
- versterken van de kennis. Voor een goede ecologische kennis dienen de provincies een convenant op te stellen met VNG, VNO-NCW, AVBB en eventuele andere private partijen om de gegevensvoorziening verder te organiseren en kostendekkend te financieren;

---

<sup>1</sup> De Vlinderstichting, Vogelbescherming Nederland, Das en Boom, Vereniging voor Zoogdierkunde en Zoogdierbescherming, RAVON, Stichting Otterstation, Natuurhistorisch Genootschap in Limburg en FLORON.

- opstellen van het nieuwe meerjarenprogramma soortenbeleid voor 2005 en daarna. Het uitgangspunt is dat het tempo van opstellen, de uitvoering en de effectiviteit van de soortenbeschermingsplannen zwakke plekken zijn. Het betreft een vergaande ambitie om een betere koppeling te maken met andere beleidsonderdelen, zoals het EHS-beleid, nationale landschappen, reconstructie, plattelandontwikkeling, waterbeleid, effectgerichte maatregelen, het overlevingsplan bos en andere. Het vraagt van de meest betrokken partijen wel een andere en actievere opstelling dan tot nu toe. De directie Natuur van LNV is coördinator van dit thema;
- middelen en capaciteit. Dit is een van de cruciale aandachtspunten uit de kritiek op het soortenbeleid. Er wordt een bijdrage gevraagd van alle betrokken partijen met de toevoeging dat een balans gezocht moet worden tussen publieke en private middelen in relatie tot publieke en private belangen. Wat dat moet betekenen zal een werkgroep middelen en capaciteit uitmaken. De werkgroep zal de inzet zichtbaar en bespreekbaar maken, met voorstellen voor verbeteringen.

Bovenstaand plan van aanpak zal volgens de task force een aanzienlijke impuls geven aan het soortenbeleid. We zien hier ook elementen van decentralisering. De provincie zal in deze opzet een veel sterkere regierol moeten spelen. Dat is een bewuste keuze en de Minister van LNV onderschrijft deze visie. De versterkte regierol voor decentrale overheden geldt vooral bij de integratieslag tussen beleidsonderwerpen, onder meer bij het aansturen van gebiedsprocessen en integrale vergunningsverlening. Tegelijkertijd zien we dat dit voor het Rijk een betere doelbereiking zal betekenen. Het doorbreken van de diffuse verhoudingen en de slechte uitvoering is ook in rijksbelang. Van een eenzijdig 'decentralisatie' is zeker geen sprake. Cruciaal voor deze beoogde ontwikkeling wordt de *empowerment* van de provincies. Als men in staat is om de provincie aanzienlijk te versterken op het punt van inzicht en handelingscapaciteit dan kunnen we wel spreken van een verruiming van de reikwijdte van deze bestuurslaag en dus van een reële decentralisatie. De vraag is of er voldoende wordt ingezet op dit punt. Bovendien vraagt deze slag aanzienlijke investeringen in de relatie tussen de bestuurslagen. En dan komen in op het onderwerp ILG.

### **3.3 Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG)**

#### *Veel vertrouwen in het nieuwe raspaard*

Het ILG lijkt het raspaard waar iedereen geld op wil zetten. Volgens het tijdschrift Provincies.nl maakt ILG een einde aan bureaucratie (bladzijde 12, nr. 7, september 2004) en decentrale overheden krijgen meer vrijheid én meer verantwoordelijkheden in het landelijk gebied (idem, bladzijde 12, oktober 2004). Hoewel er de nodige nuances in de tekst zitten illustreren de koppen het hoge verwachtingspatroon. Er worden met het ILG haast historische stappen verwacht en deze verwachting wordt vaak onder de noemer 'decentralisatie' gebracht. De vraag is in hoeverre ILG als decentralisatie van het natuurbeleid beschouwd kan worden, en met welk decentralisatiedoel en in welke vorm. De vraag is überhaupt of ILG goed zal werken of dat het een mandje vol onwerkbaar doelen en middelen wordt.

Allereerst is een schets nodig van wat het ILG is. Op 13 juli 2004 is bestuurlijk overstemming bereikt tussen LNV, VROM, V&W, het IPO/de provincies, de VNG en de Unie van Waterschappen over de contouren (uitgangspunten) van het Wet ILG. De partijen zijn het eens geworden dat de huidige inspanningen van de overheid om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren niet tot de gewenste resultaten leiden. Dat komt door de beperkte samenhang binnen de overheid, de ingewikkelde procedures en de afstand tussen overheid en gebiedsactoren. Doel is om de provincies, de gemeenten en de waterschappen in staat te stellen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling. Het Rijk maakt contracten met de twaalf afzonderlijke provincies voor 5-7 jaar. Zo staat het in het convenant. Inhoudelijk heeft het ILG een brede reikwijdte. Het gaat om de volgende beleidscategorieën op basis van de huidige departementale begrotingen:

1. natuur: EHS/Natuur buiten EHS, behoudens NURG, Maaswerken en Staatsbosbeheergebieden;
2. recreatie: landelijke routenetwerken;
3. recreatie: recreatie om de stad, behoudens regionaal groen om de stad;
4. landschap: nationale landschappen;
5. landbouw: grondgebonden landbouw;
6. landbouw: duurzame landbouw;
7. landbouw: niet-grondgebonden landbouw, onderdeel glastuinbouw;
8. milieu: milieucondities voor natuur;
9. milieu: terugdringen verstoring landelijk gebied;
10. milieu: bodemkwaliteit landelijk gebied;
11. reconstructie: reconstructie zandgebieden.

Zowat 'alles' lijkt onder het ILG te vallen. Wat niet onder het ILG valt zijn generieke landbouwsubsidies, de huidige geldstromen voor natte natuur bij Rijkswateren (NURG) en de huidige geldstromen voor regionale watersystemen. Het Rijk en de provincies moeten wel onderling hun beleid afstemmen en dat kan een grote opgave worden, mede omdat de partijen te maken hebben met lopende afspraken en bestaande regelingen.

*Taken en verantwoordelijkheden op de schop. De provincie als regisseur*

Met het ILG wordt de dubbele opgave binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat (weer) duidelijk zichtbaar. Aan de ene kant gaat het om het verbeteren van de uitvoering van het rijksbeleid. Het Rijk zal via het ILG de rijksdoelen makkelijker bereiken. Het Rijk zal ook beter garanties krijgen voor een geslaagde uitvoering, evenals beter en tijdiger informatie over de voortgang; een helderder zicht op de relatie tussen ambitie en realiteit. Voor het Rijk zal dit ook betekenen dat de politiek beter gediend wordt. Aan de andere kant stelt de contourennotitie onomwonden vast dat:

'Om deze doelstelling van het ILG te bereiken moeten de taken en verantwoordelijkheden van de overheden in het landelijke gebied op de schop. Het ILG betekent daarbij decentrale uitvoering van rijksdoelen en bundeling van rijksbudgetten met ruimte voor regionale afweging.' (*Contourennotitie*, 2004:3).



De ambitie is dus kennelijk hoog.

ILG wordt door velen gezien als een noodzakelijke ingreep in een wereld van beleidsstapels en versnippering. De noodzaak om een veel betere relatie te creëren tussen beleidsambities en praktijkresultaten, tussen Rijk en regio, is de laatste jaren breed uitgemeten (Selnes, 2003). Men is ook al een tijd op zoek naar een aanpak voor dit probleem. De meeste betrokkenen beschouwen nu het ILG als het kader waarin deze plaatsvindt. Sterker nog, men heeft het nu over een forse impuls voor de decentrale overheden en de landelijke gebieden. Er wordt behoorlijk geprojecteerd op het ILG als de panacee voor alle problemen. Het is beleid met een hoge aaiikbaarheidsfactor. De vraag is wat de waarde is van de term decentralisatie in ILG-verband?

Van belang is de sterke nadruk op ruimte voor de regio, met de provincie als regisseur. Volgens de *Contourennotitie* is het aan de provincies om te bepalen hoe de resultaten geleverd zullen worden. Dit is dus de vrijheid (en de decentralisatie) waar het om gaat. Meer ruimte om de uitvoering een eigen draai te geven, met de provincies aan set:

'Het provinciaal beleidskader bevat de politiek-bestuurlijke agenda voor de lange termijn en de visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het landelijk gebied. De functies die daarbij van belang zijn (zoals water, milieu, landbouw, mobiliteit, woningbouw, economische ontwikkeling, natuur, landschap, recreatie en toerisme) worden integraal afgewogen, gebiedsgericht uitgewerkt en afgestemd op maatschappelijke behoeften'. (*Contourennotitie*, 2004:18)

Het provinciaal meerjarenprogramma wordt dus de basis voor de regionale activiteiten, inclusief natuur. Hieruit straalt een groot ambitie voor meer decentralisatie.

Voor het Rijk zou dit een vermindering van haar invloed kunnen betekenen. De contracten liggen straks voor jaren vast en kunnen alleen met wederzijdse instemming tussentijds veranderen. De provincies kunnen dan schuiven met financiën en andere middelen tussen de beleidssectoren zoals ze het zelf willen. Dat zijn voor de ministeries ongekende ontwikkelingen. De financiële middelen worden per kwartaal als voorschot uitbetaald, via het Groenfonds, de besteding van het ILG-budget is niet gebonden aan afzonderlijke doelen (ontschot) en ook niet aan instrumenten. In wezen zitten hier sterke decentrale componenten en dat komt in de praktijk neer op veel meer ruimte voor de provincies. De vraag is straks of het Rijk dat ook zo zal zien. Interessant in dit verband is dat het Rijk in verband met het ILG één rijksloket zal aanbieden (met LNV als aanspreekpunt). De provincies krijgen in principe hiermee helderheid over waar ze moeten zijn bij het Rijk. Voor het Rijk maar ook voor de provincie, ontstaat hierdoor een tweezijdige opgave. Het Rijk onderhandelt met de provincies over de prestatiecontracten die in het meerjarenprogramma terecht zullen komen. Tegelijkertijd moet het Rijk intern, tussen de Ministeries, onderhandelingen en overleggen voeren. De provincie moet in de regio een vergelijkbaar proces regisseren. De vraag is of de nodige institutionele mechanismen die nodig zijn voldoende aanwezig zijn. En, wat gebeurt er als een in de regio gedragen oplossing niet in de smaak valt bij een deel van het Rijk? De jaarlijkse rapportage van de provincie mag geen aangrijpingspunt zijn voor een tussentijdse bijsturing door het Rijk (*Contourennotitie*, 2004:22). Houdt dan het Rijk nog wel invloed over?

Het Rijk heeft niet voor niets ingestemd met de ILG-convenanttekst. Er is een clause ingebouwd op bladzijde 23 die stelt dat het voorstelbaar is dat het Rijk tussentijds met nieuw beleid komt. De provincies moeten dan bereid zijn om dit tot uitvoer te brengen. Hiermee heeft het Rijk een middel om in te grijpen. Tegelijk is echter toegevoegd dat de provincie dan wel de mogelijkheid moet hebben om dat te realiseren. Dat zal dan wel gelezen moeten worden als 'voldoende middelen krijgen'. Een soort wapen tegen onredelijke verzoeken.

Het Rijk heeft ook meer achter de hand dan 'nieuw beleid'. Er is altijd nog de mid-term review. En, het is ook mogelijk dat een van de partijen een claim doet op 'zwaarwegende omstandigheden'. Hierdoor kan de ILG-convenant eenzijdig opgebroken worden. De vraag is of dat niet een te zwaar wapen is om te gebruiken.

De vraag die zich aandringt is of de partijen zich klaar maken voor deze werkwijze. Of wordt dit vooral een procedurele decentralisatie met weinig inhoud? Hebben het Rijk en de provincie de capaciteiten en de vaardigheden nodig voor deze opgaven? Welke rollen zullen de gemeenten en de waterschappen spelen? De behoefte aan stevige gebiedsprocessen, waar men met elkaar goede plannen gaat maken, wordt groot. Het gaat straks waarschijnlijk minder om claims neerleggen dan om mensen die in groepsverband zowel inhoud als proces op verschillende niveaus kunnen behappen. Beleid wordt hiermee steeds meer uit het formele en naar het relationele gebracht. Hierin schuilt de kern van de regie ook. En 'decentralisatie' is in deze context meer een dynamiek dan een afspraak. Het gaat erom de condities voor het omgaan met elkaar te versterken, meer dan de formele decentralisatie. Omgaan met natuurwetgeving binnen deze regioprocessen is daarmee een van de opgaven voor de komende jaren.

#### *ILG krachtig instrument voor lastige klussen - kan het Rijk loslaten?*

Een van de kernpunten in verband met natuurbeleid is dat de provincies een krachtig instrument in handen krijgen om bij te dragen aan de realisering van de EHS. Althans, zo wordt het gezien, onder andere door Provincie.nl (nummer 7, september 2004:17). Maar, voegt het tijdschrift toe, dat is nodig ook, want halverwege de voorziene ontwikkeltermijn is er wel een behoorlijke achterstand ontstaan. De provincies hebben al de aanwijzingen achter de rug en nu volgt de aankoop van de rest, de inrichting en het beheer. Zo zullen bijvoorbeeld de zeer verschillende opvattingen en mogelijkheden rond de procedurele beschermingsregimes veel aandacht vragen. Inhoudelijk gezien wordt het ook niet eenvoudig met onder andere de versnippering van de gebieden en de lastige klus om verbindingzones aan te leggen. De vraag is of het Rijk de gebieden 'los kan laten' op de juiste momenten? Het is niet vanzelfsprekend dat LNV niet ingrijpt als er verhalen zijn over 'slechtlopende' Nationale Landschappen of EHS. Er is voldoende hindermacht aanwezig om een ILG op te blazen als het oude wantrouwen weer tot leven wordt gebracht.

Belangrijk is ook dat tussen de overheden een serie lopende afspraken al bestaat. In het ILG-contourenotitie komt dit terug in onder meer punt elf van het financiële raamwerk: 'Bestaande rijksafspraken worden gerespecteerd.' Het is nog niet helemaal helder welke dat zijn. Uit diverse samenwerkingsverbanden komen ook afspraken waar de partijen zich aan moeten houden. Denk aan de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad. Zullen deze van karakter veranderen met de komst van ILG of wordt het 'business as usual'? Hoe

kan een decentraal ILG de vertrouwensrelaties tussen de partijen versterken, de verwachtingen temperen en de onderlinge omgaan met elkaar verbeteren?

Op dit moment zijn er hoge verwachtingen ten aanzien van het ILG. De hoge verwachtingen zijn gekoppeld aan ILG als 'decentralisatieproces'. De vraag is of ILG op dat punt in de praktijk iets substantieel zal toevoegen aan het bestaand beleid. Toch is ILG meer dan symboliek. Maar de decentralisatie lijkt vooral de uitvoering te betreffen. Als ILG ook een stevige inbreng zal worden als instrument voor een decentralisatie van de beleidsvorming, dan zijn stevige gebiedsprocessen en een betere samenhang tussen de bestuurslagen nodig. Dat vraagt van het Rijk een omslag van een naar binnen gekeerde notacultuur richting een meer omgevingsgerichte cultuur. Cultuurverandering kost gewoonlijk veel tijd dus beschouw daarom het ILG als een broodnodige omschakeling in beleid, een proces, en niet een panacee voor alle problemen. Het gevaar is dat het niet als een groeibriljant gezien zal worden maar als een vat waar zoveel mogelijk claims in terecht komen.

### 3.4 De *Nota Ruimte* en decentralisatie van natuurbeleid

De *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM, 2004) lijkt een sterk pleidooi voor verdere decentralisering. Zo mag de provincie de vorm en inhoud van de Nationale Landschappen bepalen. Dit kan gezien worden als een decentralisatie van het landschapsbeleid. Als we kijken naar de gevolgen voor het natuurbeleid op zich, dan roept de *Nota Ruimte* eerder een gevoel op van status quo, de situatie blijft onveranderd. Of is dat niet zo? Het beschermingsregime voor de EHS, zoals vastgelegd in de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM, 2004) verschilt niet wezenlijk van het beschermingsregime van het Structuurschema Groene Ruimte (Ministerie van LNV, 1995). Het 'nee, tenzij' -beginsel staat in deze gebieden dus nog steeds centraal. Indien een ingreep 'de wezenlijke kenmerken of waarden van het gebied significant aantast' treedt dit 'nee, tenzij' -beginsel in werking. Er moet dan voldaan worden aan de volgende voorwaarden:

- er zijn geen reële alternatieven;
- er is sprake van redenen van groot openbaar belang;
- schade wordt beperkt door mitigatie en restschade wordt gecompenseerd;
- er onderzoek gedaan wordt door de initiatiefnemer.

In het SGR was alleen nog sprake van zwaarwegend maatschappelijk belang in plaats van groot openbaar belang. Nieuw ten opzichte van het SGR is de *saldobenadering* (Ministerie van VROM, 2004: 116-117). Deze houdt in dat in bepaalde gevallen afgeweken kan worden van het 'nee, tenzij' -beginsel. Dit kan bijvoorbeeld wanneer het project op gebiedsniveau de kwaliteit en/of kwantiteit van de EHS per saldo verbetert. Dit impliceert een uitzondering op de regels om een ontwikkelingsgerichte benadering mogelijk te maken. Deze saldobenadering zou ook in de Vogel- en Habitatrichtlijn-gebieden mogelijk moeten zijn al maakt de *Nota Ruimte* nog het voorbehoud dat het Rijk daarover nog in overleg treedt met de Europese Commissie.

Over het algemeen wordt gesteld dat de *Nota Ruimte* meer ruimte laat voor ruimtelijke ontwikkelingen en een impuls is voor decentralisatie. Voorzover het gaat om de

ruimtelijke bescherming van de EHS, gaat dat echter (op de Saldobenadering na) feitelijk niet op. Voor de gebieden buiten de EHS is dit echter een ander verhaal. Zo geldt voor de waardevolle landschappen (Nationale Landschappen) nu geen restrictief beleid meer maar een ontwikkelingsgericht 'ja, mits'-regime. Gezien onze inperking tot natuur gaan we op deze elementen van de *Nota Ruimte* echter niet verder in. Overigens geldt ook hier nog steeds dat de daadwerkelijke bescherming afhangt van de beslissingen op provinciaal en gemeentelijk niveau rond streek- en bestemmingsplannen.

Toch lijkt de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening in eerste instantie niet echt een impuls aan de decentralisatie te geven, te meer nu ook de provincie en het Rijk de bevoegdheid krijgen om (project)bestemmingsplannen vast te stellen en instructies aan lagere overheden kunnen uitvaardigen. Bovendien wordt in de Memorie van Toelichting al gesteld dat de regering voornemens is 'een strakke regie' toe te passen 'ter ondersteuning van het regime voor implementatie van artikel 6 van de Habitatrictlijn op basis van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998'.

Toch blijft overeind staan dat nog moet worden gezien wat de gevolgen van deze ontwikkelingen zijn voor de praktijk van het natuurbeleid in de nabije toekomst. Indien de *Nota Ruimte* (en de nieuwe WRO) in de praktijk daadwerkelijk een verandering teweegbrengt in de verhoudingen tussen de verschillende overheden in de ruimtelijke ordening heeft dit ook gevolgen voor de praktijk van het natuurbeleid. Het natuurbeleid is immers in belangrijke mate afhankelijk van de instrumenten vanuit het ruimtelijke ordeningsbeleid. Voorlopig zijn de gevolgen echter nog moeilijk te overzien.

## 4. Decentralisatie tussen symbolen en realiteit

### *Wisselwerking tussen centraal en decentraal*

Rijk, provincie en gemeente zijn onderdelen van de Nederlandse staat. Ze verkeren in een onderlinge wisselwerking met elkaar. Daarbij moeten alle drie delen de ruimte hebben om hun unieke kwaliteit tot volledige ontplooiing te laten komen (Fleurke, 2004:4). Wat vaak gezien wordt als 'decentralisatie' is in de regel een beoogd verbeterproces voor zowel centrale als decentrale overheden. En zo gek is dat niet want de basis is de eerder genoemde theorie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Deze ogenschijnlijke tegenstelling is het fundament voor de machtsverhoudingen in Nederland. Via een centraal gezag wordt richting gegeven en via een decentraal systeem van meerdere bestuurslagen ontstaat spreiding van macht. Deze verhouding ligt achter elke strategische beleidsverandering. Bij geen enkele wijziging van enig strategisch belang is het een kwestie van het een of het ander. Elke poging tot decentralisatie gaat gepaard met een dosis centralisatie en dat is ook de bedoeling. Daarom zorgt een lichtzinnig en naïef gebruik van de term eerder voor verwarring over de bestuurlijke verhoudingen dan voor verheldering. Het gemak waarmee decentralisatie benut wordt doet dus vaak afbreuk aan de waarde van de discussie. Dat decentralisatie vaak hand in hand met centralisatie gaat, zien we bijvoorbeeld in de Natuurbeschermingswet. Er is wel decentralisatie maar ook nieuwe EU-regels waardoor de vrijheid voor overheden om eigen afwegingen te maken juist afneemt.

### *Belangrijke symboliek van decentralisatie*

Het gebruik van de term 'decentralisatie' is vaak symbolisch van karakter. De symboliek ontstaat door het achterliggende gevoel van 'decentraal beleid is beter uitvoerbaar beleid'. Daarmee zit er niet alleen een bepaalde richting in de discussie, maar is er ook echte, materiële, effecten van de symboliek. Echter, een overdreven snelle overgang tot een materiële invulling van de decentralisatie kan uiteindelijk tot een impasse leiden. Dat komt doordat de snelheid wantrouwen in elkaars intenties en competenties uitlokt of versterkt. De neiging om meteen 'concrete afspraken' te maken kan snel tot concrete knelpunten leiden, juist omdat intenties en competenties onvoldoende behandeld wordt. De aantrekkelijkheid van decentralisatie slaat dan om in frustratie. Vervolgens ontstaat een vermeende beweging terug naar meer centralisatie, om weer grip op de zaak te krijgen. Dit leidt tot het inzetten op meer toezicht, minder bereidheid tot overleg en betrokkenheid en wellicht tot een ander beleidsvoorkeur (zie De Commissie Autonomie voor de VNG een brief aan het Rijk van 22 mei 2004). Het is belangrijker om de hele keten van beleidsvorming en beleidsuitvoering onder de loep te nemen en dan pas de mate van (de)centralisatie te bespreken.

### *Decentralisatie in 2005 minder idealistisch*

Decentralisatie lijkt overigens in 2005 op een minder 'idealistische' toon behandeld te worden dan in de tijd van de Decentralisatie Impuls, begin jaren negentig. Het is geen doel op zich meer, vanuit oogpunt van democratieontwikkeling, maar de discussie lijkt nu eerder

gekoppeld te zijn aan bezuinigingen en deregulering (regels afschaffen). Het ILG heeft wel iets weg van de Impuls, met de nadruk op meerjarenplanning. Het heeft ook iets weg van de Landinrichting, met convenanten als sluitstuk van interactieve processen. Voor LNV zien we hier ook sporen terug naar het 'casco-concept' uit de *Visie stadslandschappen*. Het 'casco-concept' komt ook terug in 'saldo-benadering' van de *Nota Ruimte*. Wellicht is het een goed idee om bewust naar de leerpunten uit deze trajecten te kijken.

*Centraliseren of decentraliseren? Als overheden zich maar zelfstandig kunnen ontplooiën*  
Een gezond decentralisatieproces is een proces waarin 'decentrale' overheden een gevoel ontwikkelen dat ze zich als relatief zelfstandige eenheden goed kunnen ontplooiën. Het omgekeerde geldt echter net zo hard. Ook de centrale overheden moeten zich zelfstandig kunnen ontplooiën. Maar de mate waarin de partijen zelfstandig opereren is ook diep verankerd in de onderlinge relatie. Het gaat om vertrouwen, capaciteit en inzicht in afhankelijkheden. In het natuurbeleid is het vertrouwen in decentrale overheden niet sterk ontwikkeld. Toch is de 'N' van LNV afhankelijk van decentrale partijen voor de kwaliteit van de uitvoering en dus de kwaliteit van eigen prestatie. Deze afhankelijkheid en de daarmee verbonden capaciteitsvraag, dient vaker op de agenda te staan in de discussie over centraal versus decentraal beleid. Dan pas kan er over de mate van (de)centralisatie geconcludeerd worden. Op dit moment schiet men te snel door in wantrouwen rond intenties en competenties. Of zoals Fleurke (2004:17) het formuleerde, 'de rijksoverheid is zwak in het opstellen van geloofwaardige prestatiecriteria; gemeenten zijn zeer intelligent in ontwijpend gedrag'. Zo leiden de inspanningen tot een negatieve opbrengst.

Een goed geleide decentralisatie is het beste spoor van vernieuwing voor het centrale gezag want het leidt tot betere prestaties. Een slecht geleide decentralisatie levert eerder een spoor van vernieling op. 'Decentraal wat kan en centraal wat moet', zegt het Rijk. Voor de provincie is dat snel 'decentraal wat kan en centraal wat niet anders kan.' Daarin schuilt een spanning die gezond en nuttig kan zijn voor de kwaliteit van het beleid.

*Wordt de gemeente genegeerd in het natuurbeleid?*

De gemeente lijkt op het punt van decentralisatie van het natuurbeleid genegeerd te worden. Althans de rijksoverheid lijkt niet veel vertrouwen in de intenties en capaciteit van de gemeenten als het om natuurbeleid gaat. Dat hebben we gezien bij de discussie in de Tweede Kamer (en daarbuiten) over de nieuwe Natuurbeschermingswet. De vraag of het Rijk straks niet afhankelijk is van gemeenten ook voor goede en natuurinclusieve gebiedsprocessen wordt nauwelijks gesteld. Merkwaardig genoeg is dezelfde rijksoverheid in het kader van het ruimtelijk beleid nu juist bezig om de gemeente een sterker rol te geven. De gemeente krijgt meer vrijheid door ontwikkelingsgericht werken en de mogelijkheden voor een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan worden onderzocht. Vele ruimtelijke projecten en beheerswerkzaamheden worden door gemeenten geïnitieerd of aangestuurd. De gemeenten zijn ook belangrijk bij de verslaglegging en de inventarisaties rond knelpunten en kansen. In toenemende mate zien we ook lokale digitale ruimtelijke planvorming, bijvoorbeeld bestemmingsplannen, waar de gemeenten centraal in staan. De VROM-vergunning is onder revisie en Minister Dekker van VROM ondersteunt nog steeds de filosofie van de omgevingsvergunning. Het natuurbeleid lijkt hier met een aparte provinciale vergunning in de Natuurbeschermingswet en zelfs een rijkstaak bij ontheffingen voor soorten maar moei-

zaam op deze ontwikkelingen aan te sluiten. Gemeenten zouden wellicht best een grotere rol kunnen spelen in het natuurbeleid maar vooralsnog lijkt dit veel partijen nog een stap te ver te gaan. Niet in de laatste plaats gaat het hierbij om de gemeenten zelf die vanuit de VNG ook aangeven niet op deze taken te zitten wachten. Wellicht komt dit voort uit de angst (nog) meer taken te krijgen als gemeente zonder daarbij te kunnen beschikken over extra middelen. De Waddeneilandgemeenten vormen een uitzondering hierop en laten zien dat er in de praktijk wel iets mogelijk is op gemeentelijk niveau indien er ook samenwerking tussen verschillende overheidslagen en organisaties ontstaat.

*Wat betekent een ontwikkelingsgericht natuurbeleid voor de decentralisatiediscussie?*

De aandacht voor wel of niet decentraliseren is een interessante discussie die niet 'af' is met nieuw beleid in welke vorm dan ook. Maar de tijd lijkt wel rijp voor een koppeling tussen de decentralisatie en een veel meer ontwikkelingsgericht natuurbeleid. In alle cases komt naar voren dat een goede samenhang binnen het natuurbeleid van groot belang is voor het imago, de uitvoerbaarheid en uiteindelijk de kwaliteit van het beleid. De interne integratie-slag dient dus krachtig voortgezet te worden. Voor de externe integratie in andere beleidsvelden en binnen de diverse gebiedsprocessen dient veel meer aandacht te komen voor de relationele kant van beleid. Hoe om te gaan met wet- en regelgeving, met mensen en processen, met onderhandelingen en planvorming. De draagvlakdiscussie is vaak veel te instrumenteel ('hoe creëer je draagvlak') en niet gericht op het maatschappelijke nut en de noodzaak. Laat de regierol over aan de provincie maar zorg voor vertrouwensrelaties en capaciteitsopbouw. Binnen het natuurbeleid dient men zich af te vragen of de vele gebiedsmakelaars voldoende aandacht hebben voor de nodige afwegingen? Deugt de stelling dat ze nog steeds geen kaas hebben gegeten van het soortenbeleid? Signalen uit de praktijk zijn niet altijd hoopvol op dit punt. Wellicht is een programma voor capaciteitsopbouw nodig? Aparte aandacht voor de kennis bij gemeenten dient in een ontwikkelingsgerichte studie geplaatst te worden. Waarom ook niet een proces opstarten waar de potentie van reflexieve wetgevingstrajecten en beleidsprocessen wordt onderzocht? Voer voor decentraliseringsdiscussies maar weet dat de kwaliteit van zowel centralisering als decentralisering schuilt in de kwaliteit van de relaties tussen de mensen. Maar dan moet het natuurbeleid wel leven binnen de relaties. En de 'vinger aan de pols' paragraaf uit het ILG (bladzijde 24) is geboren uit de gedachte dat mensen elkaar moeten respecteren en elkaar helpen om de doelen te bereiken en niet uit de behoefte om een wurgmiddel te ontwikkelen. In positieve zin elkaar verrassen is een goede remedie tegen een verstarring door een overdreven formalisering van de decentralisatieproces.

*Model van Fleurke nog steeds de basis - en nog steeds vaak over het hoofd gezien*

Voor de rol van decentralisatie voor de kwaliteit van de totale beleidscyclus is een meer nadrukkelijke koppeling nodig tussen het decentrale karakter van besluiten, zeg maar de aard en omvang van de overdragen bevoegdheden, en de condities voor het werken in de praktijk binnen de netwerken waar de effecten worden bereikt. De komende tijd zal de veelzijdigheid van de term decentralisatie nog centraler komen te staan en dan in verhouding tot de praktijk van het ILG. Fleurke's nadruk op een samenhangende analyse van het relationele karakter van beleid in de netwerksamenleving, evenals de onderlinge machtsverhoudingen in netwerken, verdient dan volop aandacht.

## Literatuur

Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries, *Decentraliseren met beleid*. Sdu Uitgevers, Amsterdam/Den Haag, 1997.

Huitema, D. en J.P.P. Hinssen (red.), *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit*. Twente University Press, Enschede, 1998.

IBO eindrapportage werkgroep Vogel- en Habitatrichtlijn, *Nederland op slot? De Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving nader bezien*. Den Haag, 2003.

IPO, VNG, Unie van Waterschappen, LNV, VROM en V&W, *Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Werkdocument, 1 november 2004.

Kistenkas, F.H. en M.G.G. Neven, 'De planologisering van het omgevingsrecht'. In: *Openbaar bestuur* 6/7 (2004) 14, pp. 24-28.

Kuindersma W. en M.G.G. Neven, 'Decentralisatie van beleid en kennisaspecten. Toegespitst op de rol van kennis bij de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies'. In: *RMNO, Andere kennis: Andere kennis nodig?* Bijdragen voor de jaarconferentie 2000 van de RMNO (2000), pp. 31-39.

Kuindersma, W. (redactie), *Bestuurlijke trends in het natuurbeleid*. Planbureaustudies nr. 3. Natuurplanbureau, Wageningen, 2002.

Kuindersma, W. en T.A. Selnes, *Sturing & Innovatie*. Vier jaar onderzoek op het grensvlak tussen wetenschap en beleid. Boek 4 van de vier overzichtsstudies van het onderzoeksprogramma GammaGroen 2000-2003. Alterra-rapport 823. Wageningen, 2003.

Kuindersma, W., F.H. Kistenkas en R.C. van Apeldoorn, *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht*. Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid. Planbureaustudies nr. 8. Natuurplanbureau, Wageningen, 2004.

Ligthart, S.S.H. en M.G.G. Neven, *Implementatie van de Habitat- en Vogelrichtlijn op de Waddeneilanden*. Naar een procesmethodiek op maat - tussenrapportage. Alterra rapport 030. Wageningen, 2000.

March, James G. en Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions; The Organisational Basis of Politics*. The Free Press, New York/London, 1989.



Ministerie van LNV en Ministerie van VROM, *Structuurschema Groene Ruimte*. Planologische Kernbeslissing deel 4. Den Haag, 1995.

Ministerie van LNV, Interprovinciaal Overleg en Platform Soortenbeschermende Organisaties, *Meerjarenprogramma uitvoering soortenbeleid 2000-2004*. Den Haag, 2000.

Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ, *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag, 2004.

Ministerie van LNV, VROM, V&W, Ontwikkelingssamenwerking, *Natuur voor mensen en mensen voor natuur*, Nota natuur, bos en landschap in de 21<sup>e</sup> eeuw. Juli, 2000.

Neven, M.G.G. en J.F.A.T. van Rijn, *Verbinden en leren in een actieve netwerkaanpak: Community of Practice*. Exploratief onderzoek naar de informatiekloof op het grensvlak tussen onderzoek en handelingsperspectieven voor gemeentelijk beleid rond de Vogel- en Habitatrichtlijn. Alterra-rapport 862. Wageningen, 2004.

RIVM & DLO, *Natuurbalans*. Alphen aan den Rijn, 2002.

RLG, *Voorkomen is beter .... Advies over soortenbescherming en economische ontwikkeling*. Publicatie RLG 02/5, 2002.

Selnes, T.A., *LNV - effectief op gebiedsniveau?* Hoofdrapport van het project 'LNV op gebiedsniveau'. LEI rapport 6.03.10. Den Haag, 2003.

Toonen, Theo A.J., *Denken over Binnenlands Bestuur*. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd. Proefschrift EUR, Rotterdam, 1987.

Verschuuren, J.M.en P.C.E. van Wijmen, *Juridisering van besluitvorming over natuur en landschap als gevolg van EG-richtlijnen*. Planbureaustudie nr. 5. Wageningen, 2002.

Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove, *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1. Natuurplanbureau vestiging Wageningen, 2002.