

Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007

D.A. Kamphorst
T.A. Selnes

r a p p o r t e n



wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGEN UR

For quality of life

Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid

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

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

WOT-rapport 62 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra en LEI. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die onder andere verwerkt is in de Natuurbalans 2007.

Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid

Achtergronddocument bij Natuurbalans
2007

D.A. Kamphorst

T.A. Selnes

Rapport 62

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, December 2007

Referaat

Kamphorst, D.A. en T. Selnes (2007). *Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007*. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOT rapport 62. 92 blz.2 fig.; 5 tab.; 36 ref.; 4 bijl.

Voor de natuurbalans 2007 is verkend wat het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) betekent voor natuurbeleid. Provincies krijgen op diverse beleidsterreinen voor zeven jaar subsidies gebundeld om het (rijks)beleid voor het landelijk gebied op efficiënte wijze uit te voeren met gebiedspartners. Natuurbeleid is onderdeel van het ILG. Met het ILG komt de regie voor het natuurbeleid dus nog meer in handen van de provincies. Provincies zijn in 2007 bezig de uitvoering te programmeren en met gebiedspartners te organiseren. Dit leidt tot veel beweging en variatie in provincies in werkwijze. Gebiedsindelingen en de rol van gebiedscommissies, gemeenten en waterschappen zijn verschillend in de provincies. Het natuurbeleid beslaat een groot deel van het ILG-budget. Het loopt vooral via de landinrichting, waarin de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied) ook veranderingen met zich brengt. Er ligt een uitdaging om de natuuropgave mee te doen liften met de gebiedsprocessen. De provinciale regierol en de gebiedsambtenaren zijn hierin belangrijk.

Trefwoorden: Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), decentralisatie, provincies, gebiedsgerichte werkwijzen, natuurbeleid

Abstract

Kamphorst, D.A. and T. Selnes (2007) *The Dutch Investment Budget for Rural Areas: significance for the national nature conservation policy. Background document for the 2007 Nature Balance report*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOT report 62. 92 p. 2 Fig.; 5 Tab.; 36 Ref.; 4 Annexes.

The Investment Budget for Rural Areas (Known as ILG in Dutch) involves transferring subsidies from the national government to regional governments, and combines subsidies formerly granted to individual sectors (such as agriculture, nature, landscape and recreation). The current long-term funding scheme (2007-2013) gives provincial authorities more scope for policymaking and for the efficient organization of regional processes in order to meet policy goals. The budget includes subsidies to implement nature policy. The introduction of the ILG means a continuation of existing nature policies and a further step towards a larger role of provincial authorities in policy management and implementation. The present study examined the way provincial authorities address the new organizational task of involving local and regional partners in the extensive policy implementation process, and what this means for the implementation of Dutch nature policy.

Key words: Decentralization of rural policy, regional government, nature policy

ISSN 1871-028X

©2007 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

LEI

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

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

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

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

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

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

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding van het onderzoek	11
1.2 Wat is het Investeringsbudget Landelijk Gebied?	11
1.3 Probleemanalyse en doelstelling	12
1.4 Onderzoeksvragen	13
1.5 Aanpak van het onderzoek	13
1.6 Leeswijzer	14
2 Een theoretische reflectie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Decentralisatie en beleidsvrijheid	15
2.3 Gebiedsgerichte beleidsuitvoering	17
2.4 Naar de praktijk: hoe sectoraal is de focus?	18
3 Het Investeringsbudget Landelijk Gebied	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Beleidsruimte in het ILG	21
3.2.1 Beleidsruimte in organisatie en uitvoering	21
3.2.2 Beleidsruimte in de besteding van de subsidie	23
3.2.3 Beleidsruimte benutten: een grote omslag?	26
3.3 Natuurbeleid in het Investeringsbudget Landelijk Gebied	27
4 De provinciale ILG-praktijk: regie en organisatie	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Regie: gebiedsgerichte werkwijzen in de provincies	29
4.2.1 Hoofdlijnen	29
4.2.2 Spanningen in de sturingsrelatie	34
4.3 Intern management en organisatieveranderingen	37
4.3.1 Bevindingen op hoofdlijnen	37
4.3.2 Spanningen in sturingsrelaties	38
5 ILG en natuurbeleid: condities voor de uitvoering	41
5.1 Inleiding	41
5.2 Betekent het ILG een bestuurlijk- administratieve omslag?	41
5.3 Budgetten in het ILG	42
5.4 Uitvoering van natuurbeleid in het ILG	44
5.4.1 Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur	44
5.4.2 Realisatie van de andere natuurthema's	48
5.4.3 Relatie tussen sectoraal beleid en gebiedsgerichte uitvoering	52
5.4.4 Beleidsruimte door schuifruimte en ontschotting in het ILG?	56
5.5 De uitvoering van het natuurbeleid in ILG beschouwd	59

6	Uitdagingen en conclusies	61
6.1	Inleiding	61
6.2	Uitdagingen	61
6.3	Conclusies	63
	Literatuur	67
Bijlage 1	Gebiedsgerichte werkwijze: de provincies op een rij	69
Bijlage 2	Interne organisatie: de provincies op een rij	81
Bijlage 3	Respondenten	87
Bijlage 4	Interviewvragen	89

Samenvatting

Met de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is begin 2007 een nieuw tijdperk in gegaan in de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Provincies krijgen de beschikking over een zevenjarig gebundeld budget op de beleidsterreinen natuur, landschap, landbouw, recreatie, groen en milieu. Op basis van een bestuursovereenkomst spreken het Rijk en de provincies prestaties af die de provincies met gebiedspartners gaan realiseren. Het natuurbeleid is ook onderdeel van het ILG. Het natuurbeleid komt daarmee nog meer dan voorheen in handen van de provincies.

In deze studie staat de vraag centraal: “Wat is de betekenis van het ILG voor natuurbeleid?” Om deze vraag te beantwoorden is ten eerste verkend op welke wijze de provincies de ILG-opgave gaan organiseren met gebiedspartners. Ten tweede is verkend op welke wijze het natuurbeleid meelift in deze processen.

De belangrijkste conclusies zijn de volgende:

- Het jaar 2007 is een omslagpunt voor het werken met beleid in het landelijk gebied. Er zijn vele processen tegelijkertijd gaande en de ontwikkelingen zijn zeer divers. Hoe de vele veranderingen zich zullen uitkristalliseren, valt nog niet te zeggen. Voor het beleid over de hele linie betekent het ILG een grote variatie in de manier waarop de realisatie aangepakt gaat worden. De gebiedsgerichte werkwijzen in de provincies lopen sterk uiteen en de manier waarop betrokkenheid van gebiedspartners wordt gezocht ook. Er worden in dit onderzoek allerlei vormen gesignaleerd, die de komende jaren verder hun beslag zullen krijgen. Er zijn provincies die de opgave gaan doordecentraliseren aan gemeenten en waterschappen, of aan gebiedscommissies, en provincies die juist de regie zelf strakker aantrekken. De rol, omvang en samenstelling van gebiedscommissies is uiteenlopend. De rol van gebiedscommissies bij natuur is vooralsnog beperkt, hoewel er kansen zijn op sommige thema's en dit per provincie verschilt. Er ligt een taak voor provincies bij deze afstemming.
- Het natuurbeleid kan met het ILG steeds minder los worden gezien van het beleid voor het landelijk gebied over de hele breedte. Het integreren van de budgetten van natuur met de budgetten van andere beleidsterreinen voor de lange termijn betekent een formele integratie, die verder gaat dan voorheen. Het ILG is voor natuurbeleid een voortzetting van de regierol die provincies al hadden. Het is op dat punt niet iets nieuws. Nieuw is echter de ambitieuze bundeling van middelen en krachten, waar de provincie nu 'regisseur' van wordt. Het ILG betekent voor het natuurbeleid kansen op meer voeling van provincies met de mogelijkheden in de gebieden.
- Het natuurbeleid beslaat een groot deel van het ILG-budget (67%). De uitvoering loopt vooral via de landinrichting. De landinrichting is met de WILG onder regie van Gedeputeerde Staten gekomen. Dit biedt provincies meer vrijheid in de landinrichting (bijvoorbeeld door het vervallen van het jaarlijkse beslismoment door het Rijk ten aanzien van de projecten). Voor de realisatie van de afspraken van onder meer de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) kan dit perspectief bieden. De realisatie van de gemaakte afspraken voor de EHS in het ILG zou een aanzienlijke vooruitgang betekenen in de realisatie van de EHS, omdat het een versnelling vraagt bij verwerving en inrichting ten opzichte van de voorgaande jaren. Aan de andere kant blijft er vooral voor de inrichting na 2013 een grote opgave over om in 2018

de inrichting compleet te hebben. De kansen voor de versnelling zijn er in provincies waar de gronddynamiek het toelaat, zoals in de noordelijke provincies. In provincies als Zuid-Holland is het minder reëel een versnelling te verwachten. De provincies staan voor zowel kansen, zoals de nieuwe bevoegdheden in de landinrichting, als voor onzekerheden, zoals de gronddynamiek en de grondprijs.

- Een belangrijke opgave de komende jaren wordt het ontwikkelen van een integrale programmering. Het ILG zelf kent enkele beperkingen voor een integrale aanpak van natuurbeleid: de ruimte om met geld en doelen te schuiven tussen de beleidscategorieën is beperkt. Er ligt voor provincies een uitdaging om de natuuropgave mee te doen liften met de gebiedsprocessen. In allerlei vormen raakt het natuurbeleid meer vervlochten met de gebiedsgerichte aanpak: door adviezen van commissies, door het programmeren van natuur in gebiedsplannen die 'gebieden' zelf opstellen en door het zoeken naar combinaties door provincies zelf. Provincies werken hieraan op verschillende manieren: door het combineren van doelen, het betrekken van gebiedscommissies en het inzetten van gebiedsambtenaren.
- De grootste uitdagingen voor het ILG liggen op het vlak van het stimuleren van goede gebiedsprocessen. De niet altijd even heldere 'regierol' van de provincie is instrumenteel voor deze uitdaging. Het betekent het stimuleren en 'op gang brengen' van gebiedspartners, gebiedscommissies, gebiedscoördinatoren. Het is van belang dat de partijen meerwaarde vinden in het gebiedsgerichte werk. Dit kan op gespannen voet staan met de taak om gericht te kunnen ingrijpen om de ILG-opgaven te realiseren. Deze balans tussen stimuleren en het aantrekken van de regie is een van de spanningsvelden waar provincies de komende jaren voor staan.

Summary

Recent years have seen preparations for a major campaign to decentralize rural policies in the Netherlands, in which regional authorities are being given new tasks and responsibilities to address policy issues, together with regional and local partners. The aim of this campaign is to facilitate policymaking. To this end, the government has simplified procedures and made funding available in the form of an Investment Budget for Rural Areas (known as ILG in Dutch). The ILG combines various subsidy schemes formerly granted to individual sectors (such as agriculture, nature, landscape and recreation). The new long-term funding scheme (2007-2013) allows provincial authorities relatively large scope for allocating financial resources. The new policy came into force in January 2007.

As regards nature policy, the introduction of the ILG means a continuation of the existing provincial policy role and a further step towards expanding the role of the provincial authorities in policy management and implementation. The present study was a preliminary examination of the significance of the decentralization campaign for Dutch nature policy.

In the first year of the campaign (2007), the provincial authorities started to organize the extensive implementation process. The study found major differences in the way different provinces address the task of involving local and regional partners in this process. Many provincial governments have divided the provincial territory into 'officially' recognized areas, in which they are programming the implementation of policy tasks. This implementation process is being organized in an integrated manner, addressing multiple policy goals and sectors at the same time. The process of implementing the 'area-based policy' is becoming increasingly institutionalised, and the types of committee involved vary substantially between the areas. Some are advisory committees on policy implementation, and some are officially appointed to define area targets. While the committees also differ in their level of responsibility for policy implementation, all are involved in policy implementation in one way or another (e.g. deciding which projects are to be started in which year, or the provincial policy goals that the 'area' is to contribute to). In some provinces, these committees rely heavily on municipal authorities and regional water boards for the actual implementation.

One of the main questions in the present study was to what extent the implementation of nature policy can benefit from the above-mentioned integrated and area-based approach. Nature policy consumes a large part of the total ILG budget. The main part of this 'nature budget' is set aside for land acquisition and the ecological redevelopment of nature conservation areas. The provincial authorities are investing most of the nature budget in re-allocation of land uses and land redevelopment processes. These nature policy tasks are not yet fully integrated in the area-based approach. Unfortunately, the ILG budgets are as yet being more readily assigned to specific policy tasks than was foreseen, which limits the opportunities for combining policy tasks. One of the challenges in the coming years will be to integrate nature policy into the broader area-based processes. Expectations are that this will improve efficiency (more goals met with the same budget) and increase the support for nature conservation among partners.

1 Inleiding

“Het in werking treden van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) per 1 januari 2007 luidt een nieuw tijdperk in voor Platteland in Uitvoering” (Kaderbrief Plattelandsontwikkeling, Platteland in Uitvoering. 'n Buitenkans voor Limburgers, provincie Limburg, 2007:2).

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) verandert vanaf 2007 het beleid voor het landelijk gebied in Nederland. Provincies krijgen voor een zevenjarige periode de verantwoordelijkheid om beleidsprestaties te leveren op de beleidsterreinen natuur, landbouw, recreatie, landschap, bodemsanering, groen, water en reconstructie van zandgebieden. De veranderingen hebben vooral gevolgen voor de uitvoering van het beleid. Een van de gevolgen is dat de regie op deze beleidsterreinen, waaronder het natuurbeleid, met het ILG verder van het Rijk naar de provincies verschuift. Voor het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) is het van belang om vroeg inzicht te hebben in de consequenties daarvan. Daartoe dient deze studie. De studie is een eerste verkenning van hoe provincies gaan werken, of zijn begonnen te werken, met het ILG. Het onderzoek dient als achtergrondstudie voor de Natuurbalans 2007.

1.2 Wat is het Investeringsbudget Landelijk Gebied?

In 2004 hebben het Rijk (LNV, VROM, V&W), Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW) overeenstemming bereikt over een nieuw sturingsmodel voor het landelijk gebied. Tussen het Rijk en de afzonderlijke provincies zijn zevenjarige bestuursovereenkomsten afgesloten over de te realiseren prestaties op de beleidsterreinen natuur, landschap, grondgebonden landbouw, reconstructie, recreatie en bodem. De provincies worden in 2013 afgerekend op de behaalde prestaties. Het Rijk stelt hiertoe voor zeven jaar geld beschikbaar. Het geld is gebundeld in een Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Met ingang van 1 januari 2007 is het ILG in werking getreden en is met de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) een verdere stap gezet naar regie voor provincies in het beleid voor het landelijk gebied.

In de Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (2004), dat tot stand kwam in samenwerking tussen het IPO, VNG, De UvW, en de Ministeries van LNV, VROM en V&W, worden de grote lijnen van het (toekomstige) ILG uiteengezet. Het ILG dient als een verbinding tussen de realisatie van expliciet benoemde rijksdoelen in het landelijk gebied en de bottom-up ontwikkeling in regionale gebieden (IPO, VNG, UvW, LNV, VROM en V&W 2004, p. 7). In de Contourennotitie ILG wordt als aanleiding voor het project Investeringsbudget Landelijk Gebied genoemd dat de pogingen om de inrichting van het landelijk gebied te verbeteren onvoldoende leiden tot de gewenste resultaten. Dat kwam onder meer door “de beperkte samenhang tussen en binnen de overheidslagen, de complexe en bureaucratische procedures en de afstand tussen de overheid en gebiedsactoren” (IPO, VNG, UvW, LNV, VROM en V&W 2004, p. 7). Om een slagvaardiger beleid tot stand te brengen, wordt het sturingsmodel van meer beleidsruimte voor provincies en gebiedspartners, dat begin jaren '90 al werd ingezet, echt in gang gezet.

Het doel van ILG is:

“Het in staat stellen van provincies samen met de gemeenten en waterschappen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling.”
(IPO, VNG, UvW, LNV, VROM en V&W 2004, p. 7).

De aanpak om de doelen te realiseren bestaat op hoofdlijnen uit het bundelen van financiële middelen, het zogenaamd ‘ontschotten van middelen’; en het bieden van meer beleidsruimte voor de provincies om de regie te voeren en de aanpak van de uitvoering met gebiedspartners te organiseren. ‘Integraliteit en een gebiedsgerichte aanpak’ zijn sleutelwoorden in het ILG. De ILG-filosofie is gebouwd op de wens van een eenvoudiger maar slagvaardiger beleid. Er wordt verwacht dat provincies met het ILG de afgesproken prestaties op een meer efficiënte wijze kunnen realiseren.

1.3 Probleemanalyse en doelstelling

Er zijn grote verwachtingen van het ILG, bijvoorbeeld dat het zal leiden tot een efficiëntere aanpak van de uitvoering van het beleid, zelfs tot ‘het einde van de bureaucratie’ (provincies.nl). De aanname is dat provincies met de inwerkingtreding van het ILG een bestuurlijke omslag zullen (moeten) gaan maken. Volgens de ILG-filosofie zal het ILG leiden tot een integrale gebiedsgerichte benadering. Daarmee, zo stelt de ILG-filosofie, is het ILG niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar ook een nieuwe werkwijze én een verandering in bestuurlijke verhoudingen. Er zal meer geïnvesteerd worden in gebiedsgerichte werkwijzen. De provincie heeft daarmee binnen de ILG-afspraken alle ruimte om de uitvoering te organiseren op maat van de gebieden. De provincie maakt vervolgens met gemeenten, waterschappen en andere partijen (zoals maatschappelijke organisaties) nadere afspraken over projecten, programma’s en de benodigde (co-)financiering” (ILG-bestuursovereenkomst, p.3).

Binnen het ILG speelt natuur een prominente rol. Het natuurbeleid kan daarom steeds minder los worden gezien van andere thema’s en het gebiedsgerichte, op integratie gerichte, beleid voor het landelijke gebied. Provincies hadden echter al langer een regierol in het natuurbeleid, zoals de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) via de landinrichting. Met het ILG gaat het beleid echter nog meer richting een gebiedsgerichte aanpak met meer integratie tussen de betrokken beleidsterreinen. Natuur is er daar een van. De verwachting van de gebiedspartners achter het ILG is dat alle beleidsterreinen, inclusief natuur, mee kan profiteren van de toegenomen efficiëntie die met het ILG in de beleidsuitvoering wordt verwacht. Het MNP is daarom benieuwd naar de veranderingen die nu gaan optreden voor het natuurbeleid, en heeft dit onderzoek ingesteld. Het MNP is benieuwd naar de betekenis van deze nieuwe aanpak. Het ILG lijkt aan de ene kant het natuurbeleid richting een meer integrale en gebiedsgerichte aanpak te schuiven. Aan de andere kant is veel van het natuurbeleid, zoals de bruto begrenzing van het EHS, al vastgelegd. Wat valt er dan te schuiven? Bovendien zijn boude uitspraken over grote veranderingen wellicht voorbarig zolang het ILG net begonnen is en er geen onderzoek is verricht. Dit onderzoek is bedoeld om te verkennen hoe het ILG inwerkt op het natuurbeleid. Het doel is een eerste inzicht te bieden in de betekenis van het ILG voor het natuurbeleid. Dit onderzoek richt zich daarom op belangrijke onderwerpen waarover veranderingen verwacht kan worden. Het gaat dan om de verschillende werkwijzen binnen de provincies, de verwachte toename aan gebiedsgerichte werkwijzen en de organisatie en sturing daarvan, en de condities voor de uitvoering van het natuurbeleid.

We verwachten geen harde uitspraken te kunnen maken uit deze studie, want het ILG is in 2007 net uit de startblokken. Wat wel mogelijk is, is het schetsen van verwachtingen en

mogelijke relevante ontwikkelingen. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek bestaat erin dat er inzicht komt over hoe de regie over de uitvoering van het natuurbeleid met het ILG nog verder naar provincies (en gebiedspartners) verschuift. Zonder onderzoek blijven de consequenties hiervan onbekend, terwijl de verschuiving in taken en verantwoordelijkheden gevolgen zal hebben voor de manier waarop er in Nederland met de omgeving wordt omgegaan.

1.4 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is de volgende:

- Wat is de betekenis van het ILG voor het natuurbeleid?

De hoofdvraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze is ILG te duiden als een vorm van decentralisatie?

Op de eerste deelvraag zal een antwoord worden gevonden aan de hand van een theoretische reflectie. Het ILG is gelanceerd als een forse dosis decentralisatie. Het is daarom van belang om de term 'decentralisatie' in verhouding tot het ILG te duiden. Wat is decentralisatie, welke doelen worden met decentralisatie nagestreefd en zijn die terug te zien in het ILG? Decentralisatie is in het ILG onder andere gericht op het faciliteren van gebiedsgerichte beleidsuitvoering. We gaan in het theoretische hoofdstuk in op de betekenis hiervan. Wij laten daar ook zien dat de opvattingen over decentralisatie 'gekleurd' zijn met normatieve tinten. Wij duiden dit door in te gaan op de relatie 'government' versus 'governance'.

2. In hoeverre brengt de invoering van het ILG veranderingen met zich mee van de provinciale organisatie van beleid voor het landelijk gebied?

Wij constateren dat het natuurbeleid met het ILG beoogd wordt om een onlosmakelijk onderdeel te gaan vormen van het gehele beleid voor het landelijke gebied, voor zover dat niet al het geval is. Het ILG beslaat veel beleidsterreinen, waarvan de bedoeling is dat deze op samenhangende wijze in gebiedsprocessen worden aangepakt. We zullen dus eerst kijken op welke wijze provincies deze opgave gaan organiseren en welke veranderingen dit met zich meebrengt. De term 'organisatie van beleid' wordt hier ruim opgevat en behelst zowel de wijze waarop de provincie de samenwerking met gebieden (wil) regelen als organisatorische veranderingen die het ILG met zich meebrengt in de provinciale organisaties. Er wordt ingegaan op organisatorische vragen, maar ook op de wijze waarop de provincies sturingsvraagstukken oppakken en de manier waarop zij de inhoud programmeren.

3. Hoe beïnvloeden deze veranderingen het natuurbeleid?

De derde deelvraag wordt beantwoord door een reflectie op de bevindingen rond de organisatie van beleid in ruime zin voor het natuurbeleid.

1.5 Aanpak van het onderzoek

Dit onderzoek werd uitgevoerd voor de Natuurbalans 2007.

De gebruikte methoden zijn literatuurstudie, documentenanalyse en interviews.

In dit rapport is eerst een theoretische achtergrond opgenomen waarmee we het ILG willen positioneren. Hiervoor is een literatuurstudie gedaan. We trachten in het betoog het concept decentralisatie te duiden, en we plaatsen het in het licht van de governance. We hebben gekozen voor theorie over decentralisatie, omdat ILG bedoeld is als een forse dosis decentralisatie. Het duiden van ILG kan dan moeilijk plaats vinden zonder reflectie op de term decentralisatie. Het vraagt tevens om een reflectie rond het fenomeen 'governance'. Dat komt omdat de termen die in gebruik zijn geen 'onschuldige' termen zijn met een eenduidig uitleg. Het zijn geen neutrale begrippen. Opvattingen over hoe iets als 'decentralisatie' werkt of hoort te werken hangt af van onderliggende opvattingen over sturingsrelaties. Wij duiden dit door in te gaan op de relatie 'government versus governance'. De governance-theorie biedt een mogelijkheid om iets meer te zeggen over aspecten die van belang zijn bij deze decentralisatie en de daaruit vloeiende gebiedsgerichte uitvoering die van het ILG wordt verwacht. De theorie is echter niet te lezen als een toetsingskader. Het is eerder bedoeld als voeding voor de reflectie.

Op basis van documentenanalyse gaan we vervolgens het ILG beschrijven. Op basis van literatuurstudie (beleidsdocumenten, ILG-bestuursovereenkomsten, ILG-plannen etc.) en interviews is vervolgens informatie verzameld om een beeld te kunnen schetsen van de betekenis van het ILG voor de uitvoering van natuurbeleid in provincies. De interviews hebben plaatsgevonden in de periode januari 2007 - april 2007. Deze hadden het karakter van verkennende gesprekken. De respondenten waren beleidsmedewerkers van de provincies die zich intensief met de voorbereiding, implementatie en uitvoering van het ILG-traject hebben bezig gehouden, zoals ILG-coördinatoren en -programmamanagers, aangevuld met beleidsmedewerkers op het gebied van natuurbeleid. Vaak werd het gesprek met twee beleidsambtenaren gevoerd. Alle gesprekken zijn gevoerd met twee onderzoekers. Er is gewerkt met een vaste lijst van gesprekspunten (zie bijlage 3). De interviews zijn opgenomen en uitgewerkt. Dit rapport is ter review aan alle respondenten voorgelegd.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een theoretisch kader, waarin achtergronden en doelen van decentralisatie aan de orde komen. Het ILG wordt daarin geïntegreerd. Dit hoofdstuk is tevens een inleiding naar de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 3 is een beschrijving van het ILG. Wat is het ILG, wat zijn de doelen, wat voor vernieuwing brengt het ILG, wat betekent het voor provincies en ten slotte wat zit er precies aan natuurbeleid in het ILG? De hoofdstukken 2 en 3 bieden een antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

Hoofdstukken 4 en 5 bevatten de resultaten van het empirische gedeelte van het onderzoek: in alle provincies is verkend wat het ILG voor organisatorische veranderingen met zich brengt (hoofdstuk 4) en hoe wordt omgegaan met natuurbeleid in het ILG (hoofdstuk 5). Deze hoofdstukken bieden een antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag.

Hoofdstuk 6 is een slothoofdstuk, met de grootste uitdagingen en conclusies.

2 Een theoretische reflectie op het Investeringsbudget Landelijk Gebied

“Bij beleidsruimte gaat het om de mate waarin een actor over mogelijkheden beschikt om naar eigen inzicht beslissingen te nemen over de inrichting van het beleidsproces en de inhoud van het beleid” (Denters et al 1999, p. 99).

2.1 Inleiding

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) wordt vaak voorgesteld als een vorm van decentralisatie. Dit hoofdstuk geeft een inleiding op de vorm van decentralisatie die kenmerkend is voor het ILG. De bedoeling van dit theoretisch kader is niet het maken van een toetsingskader. Het is de bedoeling om een aantal van de belangrijkste termen verbonden aan de beleidspraktijk rond ILG te duiden met gebruik van conceptuele inzichten. Er wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de doelen die met decentralisatie worden nagestreefd. In paragraaf 2.3 gaan we in op de regionale beleidsuitvoering waaraan met decentralisatie meer ruimte wordt geboden. In paragraaf 2.4 is een afsluiting met een reflectie op de aanpak van het onderzoek en de focus op natuurbeleid in een integraal en gebiedsgericht beleid.

2.2 Decentralisatie en beleidsvrijheid

Decentralisatie is reductie van hiërarchie

Decentralisatie kan worden omschreven als de overdracht van taken en verantwoordelijkheden naar lagere overheden en hiermee een reductie van de hiërarchie tussen de overheidslagen (zie o.a. Oosting 1984). Nederland is een ‘gedecentraliseerde eenheidsstaat’ waarbij op decentraal niveau sprake is van “provincies en gemeenten met een zelfstandige positie ten opzichte van de centrale overheid” (Rob/Rfv 2005, p. 15). Deze positie kenmerkt dat gemeenten en provincies binnen noodzakelijke grenzen, in vrijheid en eigen verantwoordelijkheid de hun toevertrouwde taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen (ibid, p. 15). In Nederland is in principe geen sprake van een ondergeschikte positie van provincies en gemeenten aan het centrale overheidsgezag: de centrale overheid kan niet zomaar bevelen geven en zaken opleggen tenzij die bij wet zijn bepaald of tot uitdrukking komen in een beleidsregel.

Toch wordt van hiërarchische verhoudingen gesproken. Dat komt onder meer doordat de decentrale taken plaatsvinden “binnen bepaalde grenzen die (...) in de Grondwet en in de wet hun grondslag en beperking vinden” (Rob/Rfv 2005, p. 15). De hiërarchische relaties tussen de overheden worden ook bepaald door de beperkte eigen inkomsten van lagere overheden. Gemeenten en provincies zijn daardoor afhankelijk van de rijksoverheid en er bestaat een situatie waarin het opleggen van beleid door hogere overheden gangbaar is (Van der Valk 2002)¹. Er bestaat een veelheid van regels die is verbonden aan de besteding van de gelden en een grote centrale controle. Decentralisatie is onder meer bedoeld om dit te verminderen.

¹ Geciteerd in: Van Ark (2005)

Decentralisatie is maatwerk

Een veel genoemde doelstelling van decentralisatie is maatwerk. Het streven naar maatwerk is omschreven door Fleurke *et al.* (1997). Maatwerk kan worden omschreven als “het afstemmen van beleid, de beslissingen of het feitelijk handelen van het openbaar bestuur op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem” (Fleurke *et al.*, 1997, p. 20). Het gaat erom dat beslissingen en handelingen van het bestuur, rekening houden met de kenmerken en omstandigheden van specifieke gevallen. Belangrijk is hier wat er bedoeld wordt met ‘rekening houden met’. Dit zou kunnen leiden tot meer specifieke en toegespitste regelgeving. Dat is niet wat er met ILG wordt nagestreefd. In verband met ILG lijkt de essentie te zijn dat de provincies meer beleidsruimte krijgen om zelf met specifieke omstandigheden en gevallen om te gaan. De provincies dienen vrij te zijn in hoe ze het aanpakken. En een centraal punt is dan het bundelen van de vele rijksmiddelen.

Beleidsruimte vergroten door middelen te bundelen

Het bundelen van geldstromen is een vorm van decentralisatie waarmee een vergroting van de beleidsruimte van de decentrale overheid wordt beoogd. De aandacht hiervoor zien we de laatste jaren veel van en het ILG is hieruit gegroeid. “Er is in het openbaar bestuur op dit moment een tendens om decentrale overheden meer beleidsvrijheid te geven bij de aanwending van specifieke uitkeringen”. Hoewel de beleidsvrijheid nooit 100% kan zijn - je moet het geld immers toewenden aan specifieke doelen - zijn de zogenaamde brede-doel uitkeringen een goed voorbeeld van uitkeringen met een vergrote beleidsvrijheid (Pestman 2007, p.63/64). Bij beleidsruimte gaat het “om de mate waarin een actor over mogelijkheden beschikt om naar eigen inzicht beslissingen te nemen over de inrichting van het beleidsproces en de inhoud van het beleid” (Denters *et al.*, 1999, p. 99). Bundeling van geldstromen als vorm van decentralisatie geeft vrijheid in de besteding van gelden - het gaat dan vooral om hoe en wanneer en waaraan de lagere overheid het geld besteedt. De besteding is doorgaans wel gebonden aan voorwaarden en het Rijk blijft daarop wel toezicht houden. Dit is ook in het ILG het geval. Er wordt pas afgerekend na een lange periode, op prestaties die van tevoren zijn vastgelegd in een convenant.

Gelijkwaardigheid staat hoog bij het werken met convenanten

Het werken met convenanten, zoals langjarige bestuursovereenkomsten, is een sturingsfilosofie waarbij afrekenbaarheid en beleidsvrijheid centraal staan. In een onderhandelingsproces sluiten twee partijen een overeenkomst, waarin afspraken worden vastgelegd. Beide partijen die het convenant sluiten, staan in min of meer gelijkwaardige verhouding met elkaar. Het werken met convenanten is een manier om vast te leggen welke taken er worden overgedragen en welke prestaties er door de lagere overheid zullen worden gerealiseerd. Wat er aan taken wordt overgedragen is bij deze vorm van decentralisatie een product van overleg. Er is bij het aangaan van een contract “bepaald geen sprake meer van een (...) hiërarchisch bovengeschikte overheid, maar van de erkenning dat ze in bepaalde opzichten afhankelijk is van de medewerking van te sturen actoren” (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1994, p. 83).

Het Rijk krijgt een betere realisatie van doelen in ruil voor een bepaalde mate van vrijheid voor de provincies om prestaties te gaan leveren. De toename van *beleidsvrijheid* zit vooral in de organisatie van de uitvoering: de wijze waarop provincies de uitvoering organiseren en de afgesproken prestaties gaan realiseren staat hen in principe vrij.

Doelen van decentralisatie zijn: maatwerk en ontkokering. Het bieden van beleidsruimte aan lagere overheden moet deze doelen naderbij brengen. Bundeling van geldstromen, zoals in het ILG, is een vorm van decentralisatie waarmee deze beleidsruimte geboden wordt.

2.3 Gebiedsgerichte beleidsuitvoering

Decentralisatie is streven naar betere gebiedssamenwerking, maar wat wil men dan hiermee bereiken?

Om de uitvoering efficiënter te kunnen organiseren, speelt samenwerking met gebiedspartners een belangrijke rol. Welke rol deze samenwerking precies speelt, hangt af van de bril waarmee gekeken wordt. In de discussie rond decentralisatie vormt het *governance perspectief* een interessante ingang. Hoewel governance een soort container begrip is (Pierre and Peters 2000, p14), dient het concept toch als een oriëntatiepunt voor reflectie over interbestuurlijke relaties. In de theoretische discussie vraagt men zich onder meer af of er sprake is van een verschuiving van 'government naar governance'. Deze shift naar governance refereert aan een overheid die steeds meer samenwerking met andere partijen aangaat (Hajer en Wagenaar 2003). Anders dan in een government perspectief ligt in een governance perspectief de nadruk minder op een centrale overheid die de belichaming van het algemeen belang vormt, en bindende beslissingen maakt in de naam van het publiek belang (Jessop 2000, p. 13). De nadruk ligt meer op een ruimere opvatting van legitiem bestuur, waarin netwerken van bestuurlijke en andere actoren elkaar op diverse niveaus ontmoeten voor discussie, onderhandelingen en besluitvorming (Rhodes 2003, p.47, Jessop 2000, p.16). Gezien vanuit een government perspectief is decentralisatie door gebiedssamenwerking vooral een manier om rijksdoelen beter te bereiken, terwijl er vanuit een governance perspectief vooral gaat om de noodzaak om samen te werken om resultaten te boeken. Op zijn minst zit hier een accentverschil in.

Met het ILG kunnen we ons afvragen of we niet de aanwezigheid van beide werelden, van government en van governance, kunnen bespeuren. De aandacht voor het realiseren van heldere rijksdoelen neigt naar een government-achtig zienswijze. Interessant is echter ook dat het ILG door de aandacht voor het stimuleren van gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden een governance-achtige aanpak uitstraalt.

De praktijk is grillig en voorzien van spanningvelden

Ongeacht het perspectief op beleid, wordt de praktijk van uitvoering vaak gezien als grillig en vol spanningvelden, die wel of niet tot problemen leiden. Decentralisatie van opgaven als in het ILG kan leiden tot meer aandacht voor de lokale en regionale processen waar de 'grillige praktijk' zich afspeelt. Een belangrijk punt is dan of en hoe deze lokale en regionale processen gevoed worden met slagvaardigheid (competenties en middelen in ruime zin). Het investeren in deze processen, in zowel materiële als immateriële zin, wordt dan van belang. Door deze investeringen kunnen vervolgens steeds nieuwe en betere faciliteiten voor deze processen ontstaan, waardoor de kwaliteit verder toeneemt. De Engelse hoogleraar Rhodes (2003, p.88) noemt dit 'the most important consequence of decentralization'. In ILG-verband is het nu aan de provincie om deze processen te 'voeden'. Want het omgekeerde kan ook gebeuren: weinig slagvaardige processen zullen kunnen 'leeglopen', door gebrek aan 'voeding', om in die terminologie te blijven.

Ervaringen uit andere landen laten zien dat dit soort decentralisatieoperaties kunnen falen als er te veel focus ligt op ambitieuze doelen en de grote lijnen.² Hierdoor ontstaat snel onvoldoende aandacht voor de nodige empowerment en vertrouwen. Dit lijkt een argument voor 'meer governance en minder government'. Aan de andere kant is er in deze netwerkmaatschappij ook behoefte aan een stevige visie vanuit een zelfstandig opererende overheid die knopen kan doorhakken, of desnoods forceren als het om impasses gaat. Juist een zekere helderheid kan nodig zijn, voor het vertrouwen en acceptatie. Dit is een

² Skare (1987) publiceerde over het falen van decentralisaties in Noorwegen.

spanningsveld waarin overheden (o.a. provincies) zich bevinden en het heeft te maken met het meervoudige karakter van termen als vertrouwen en acceptatie. De processen rond vertrouwen en acceptatie blijven vaak een soort black-box, terwijl ze essentieel kunnen zijn voor het bereiken van resultaten. Acceptatie is een begrip dat kan variëren van afgedwongen en geforceerde acceptatie tot een authentieke acceptatie gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht (zie ook De Bakker en Overbeek, 2005, p. 48-55). In een sturingsmodel gebaseerd op samenwerking (governance), zoals de ILG-filosofie, is het te verwachten dat men streeft naar een nadruk op een authentieke acceptatie en veelzijdige vertrouwensrelaties.

Kwetsbare punten in een governance-achtige aanpak betreffen de gelijkwaardigheid in de relaties en de verwachtingen voor de resultaten. Termen als 'gelijkwaardige partners' kunnen de indruk wekken dat de partners ook gelijk zijn in toegang tot macht en middelen. Als de praktijk vervolgens een meer grillig karakter blijkt te vertonen dan voorzien, dan kunnen de verwachtingen kelderen en de relaties verzuren. Zo kan het Rijk bepaalde verwachtingen hebben over wat de provincie hoort te doen; en de provincie kan bepaalde verwachtingen hebben over wat de gemeenten of gebiedspartners horen te doen (en omgekeerd). Op dit punt kan spanning ontstaan tussen een aanpak die gericht is op meer en betere dialoog, versus een aanpak die gericht is op aanscherping van doelen en meer toezicht. In een tijd met vele veranderingen is het ontstaan van een dergelijke spanning niet onwaarschijnlijk, omdat er onzekerheid ontstaat over wat er gewenst wordt. Doelen als integraal beleid en samenhangend beleid worden neergezet als noodzakelijk, terwijl ze vaak ambigue van karakter zijn. Een sectorale werkwijze, daarentegen, is minder in trek op het niveau van visies en strategisch denken, terwijl het in de praktijk minder ambigue oogt: het is vaak eenduidiger uit te werken.

Als de gebiedsgerichte werkwijze vooral gezien wordt als beleidsuitvoering van rijksdoelen, dan is het achterliggende perspectief te duiden als een government-aanpak. Als de nadruk ligt op samenwerking dan is het vooral te duiden als een governance-aanpak van beleid. Het spanningsveld dat hierbij een voorname rol speelt in de uitvoering van beleid, is dat tussen enerzijds de sturende overheid ('sturen'/knopen doorhakken) en de afhankelijkheid en vertrouwen van partijen onderling anderzijds.

2.4 Naar de praktijk: hoe sectoraal is de focus?

Een integrale aanpak is verondersteld goed te werken als remedie tegen de verkokering als gevolg van de sectorale aanpak. Ontkokering (via integraal beleid) als doel van decentralisatie is beschreven door Fleurke *et al.* (1997). Ontkokering kan worden gezien als een voorwaarde om het mogelijk te maken dat beleid is toegesneden op specifieke situaties. Daarbij is het idee dat generieke regels minder goed passen bij een complexe situatie in een gebied waar allerlei problematiek samen komt. Daardoor wordt het van belang geacht om vraagstukken op een samenhangende wijze aan te pakken.

In deze studie staat de uitvoering van het natuurbeleid binnen het ILG centraal. Het ILG is gericht op een integrale aanpak van een heel aantal beleidsvelden. Omdat de bundeling van subsidies juist een samenhangende aanpak van beleidsopgaven moet vergemakkelijken, kan dit een onlogische keuze lijken. Toch willen wij in het bijzonder het natuurbeleid eruit lichten. Van het ILG kan worden verwacht dat de uitvoering van het natuurbeleid zal profiteren van de verwachte toenemende efficiëntie. Belangrijk is om in ogenschouw te nemen, dat er veel vormen en maten van integratie zijn. Integratie hoeft niet een volledig in elkaar opgaan van beleidsterreinen te betekenen, waardoor er geen herkenbaarheid meer is van de afzonderlijke terreinen. Integratie kan bijvoorbeeld plaatsvinden als afstemming van beleidsterreinen door

gezamenlijke doelen te formuleren in een project of door vroeg in het traject de randvoorwaarden van verschillende beleidslijnen duidelijk te maken.

Naaijkens (1989, p.231) maakt een onderscheid tussen:

- een *inhoudelijke integratie* (ecosystemen, ruimtelijk) en
- een *instrumentele integratie* (relaties overheden/actoren).

Bij het laatste punt maakt hij een onderscheid tussen

- *formele integratie* (wetten; officieel beleid)
- *informele integratie* (Naaijkens (1989) noemt hier 'visies op het functioneren van het bestuur'. We voegen daaraan toe: gedrag rond wederzijdse aanpassingen, afspraken en afstemmingen).

Naaijkens (1989, p. 231) stelt ook dat integratievraagstukken sterk verbonden zijn aan informatievraagstukken. Een gebiedsgerichte benadering, zoals het ILG voorop stelt, vraagt veel aandacht voor integratie, maar het is dan ook meteen een benadering waar veel wordt gevraagd van het type informatie en de manier waarop informatie wordt ingezet. Zo vraagt gebiedsgerichte informatie veel maatwerk in de informatie zelf, afhankelijk van welke dimensies men wenst te integreren: inhoudelijk, instrumenteel, formeel en informeel. Naaijkens benadrukt dat het belangrijk is om integratie vooral zoekend, studerend en ontwikkelend tot stand te laten komen.

Er zijn in het ILG verschillende aspecten van integratie te onderscheiden. Er is in elk geval sprake van instrumentele integratie van natuurbesluit: integratie in de relaties tussen overheden en actoren. In het volgende hoofdstuk zullen we iets zeggen over de formele integratie van het ILG: het bundelen van de geldstromen van het natuurbesluit in het totale ILG-budget en het overdragen van natuurtaken samen met de taken op de andere beleidsterreinen. Op basis van de empirische gegevens zullen we in hoofdstuk 5 ook iets kunnen zeggen over de processen van informele integratie en de praktische integratie van natuurbesluit bij de uitvoering met gebiedspartners.

3 Het Investeringsbudget Landelijk Gebied

“De commissie stelt vast dat in meerdere provincies nog grote onduidelijkheid bestaat over de te maken keuzen en de structurele inbedding van het ILG in de organisatie” (uit de eindrapportage van de Visitatiecommissie ILG december 2005:13).

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het ILG besproken op een aantal van de aspecten die behandeld werden in het vorige hoofdstuk. In paragraaf 3.2 komt de betekenis van het ILG voor de provincies aan bod: de beleidsruimte die provincies krijgen in de organisatie van de uitvoering (paragraaf 3.2.1) en in de besteding van de gelden (paragraaf 3.2.2). Vooruitlopend op de empirische hoofdstukken komt de benutting van deze beleidsruimte aan de orde: betekent dit een grote omslag voor provincies? Ten slotte wordt het natuurbeleid in het ILG gepositioneerd. Het ILG komt vanuit het perspectief van de uitvoering van het natuurbeleid niet uit de lucht vallen. De provincies hebben al veel langer een grote rol in de uitvoering van het natuurbeleid. Het ILG is daarin slechts een volgende stap op een ingeslagen weg (paragraaf 3.3).

3.2 Beleidsruimte in het ILG

In hoofdstuk 2 is gesteld dat een toename van beleidsruimte een van de doelen is van decentralisatie. Beleidsruimte kan op verschillende manieren worden vergroot. Wat de beleidsruimte in het ILG precies inhoudt, is vastgelegd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). In het geval van het ILG is er een ‘vrijheid’ bij de organisatie van de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied en bij het uitgeven van de subsidies.

3.2.1 Beleidsruimte in organisatie en uitvoering

De WILG stelt dat provincies de regie gaan voeren en beleidsruimte hebben bij de organisatie en de uitvoering van het beleid. Daarbij kunnen verschillende zaken worden onderscheiden: 1) de organisatie van de samenwerking met gebiedspartners bij de realisatie van de doelen, en 2) de landinrichting.

Gebiedsgerichte werkwijzen

Provincies krijgen een regierol bij de uitvoering van het beleid. “Provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid” (IPO 2005). Provincies kunnen de opgave echter niet alleen realiseren. Het ILG is gericht op een ‘governance’-achtige aanpak: de verwachting dat samenwerking met gebiedspartners tot betere resultaten zal leiden, stond immers aan de basis van het ILG.

Wat betreft het samenwerken met gebiedspartners, zoals gemeenten en waterschappen, kunnen provincies voor allerlei vormen van samenwerking kiezen. De provincies hebben een grote vrijheid bij deze planning. Het Provinciale Meerjaren Programma Landelijk Gebied (PMJP)

dat door de provincies moet worden opgesteld, moet de leidraad voor de uitvoering vormen³. In het PMJP zetten provincies de sectorale beleidslijnen uit en geven een overzicht van de organisatie van de uitvoering van provincies met hun gebiedspartners. Het PMJP moet inzicht bieden in de doelen die de provincie gaat realiseren in de ILG-periode en in de organisatie en financiering van de uitvoering. In sommige provincies hebben ook intensieve gesprekken met gebiedspartners ten grondslag gelegen aan dit plan.

In de WILG is voor het PMJP alleen de verplichting gesteld dat bij de voorbereiding van het PMJP gemeenten en waterschappen worden betrokken (WILG H2, art. 4 lid 5). Het is, gezien de veelheid aan gebiedspartners en de vele mogelijke vormen van 'betrokkenheid', een grote beleidsruimte die provincies geboden wordt. Voor de uitvoering van de ILG-opgave zijn alle mogelijke vormen denkbaar. In de samenwerking met gebiedspartners kan de provincies formele (meerjarige) convenanten met de gebiedspartners afsluiten (dan maakt de provincie de gebiedspartners zelf echt verantwoordelijk, hetzij gemeenten en waterschappen, hetzij gebiedscommissies); de provincie kan zelf meer de uitvoering ter hand nemen, of kan op meer informele manier afspraken maken of samenwerken met gebiedspartners.

Een deel van de vrijheid in het ILG is gelegen in de lange tijdsduur waarbinnen het Rijk een geringe bemoeienis heeft met de uitvoering. Provincies hebben zeven jaar de tijd om de opgaven te realiseren, waarbij het Rijk geen bemoeienis heeft met de wijze waarop ze dit doen. De mid-term review in 2010 geldt als een tussenstap, waarin de afspraken bijgesteld kunnen worden en Rijk en provincies de stand van zaken halverwege door kunnen spreken.

Landinrichting

Een methode om beleid uit te voeren in het landelijk gebied, is landinrichting. De WILG vervangt de Landinrichtingswet. Alle landinrichtingen die al lopen vallen nu onder de WILG⁴ (Dormans *et al.* 2007, p. 21). Ook in landinrichting biedt de WILG wijzigingen in de organisatie. Dormans *et al.* (2007, p. 21) spreken van een 'revolutionaire leegte'.

Landinrichting is het geheel van activiteiten waarbij het landelijk gebied opnieuw wordt ingericht, ter versterking van de functies zoals die voor de ruimtelijke ordening zijn aangegeven (Alberda en Webbinge 2006). Landinrichting kent vier vormen: ruilverkaveling, herinrichting, ruilverkaveling bij overeenkomst en aanpassingsinrichting⁵. In de Landinrichtingswet werd voor alle vormen vastgelegd hoe de procedure verloopt (Alberda en Webbinge 2006). Per project wordt een landinrichtingscommissie in het leven geroepen. Die is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering.

Landinrichting had een wat top-downkarakter stellen Alberda en Ebbing (2006, p. 7). De Minister van LNV, die politiek verantwoordelijk is voor landinrichting, besliste ieder jaar welke van de projecten die provincies voordragen op het voorbereidingsschema worden geplaatst. Ook werd landinrichting als detaillistisch ervaren, bijvoorbeeld in het detailniveau waarin zaken in een landinrichtingsplan moeten worden vastgelegd. De omvang van de te verwerven grond door de landinrichtingscommissie en de aanwending daarvan, liggen in het landinrichtingsplan tot op de hectare vast (ibid, p. 7). Resultaat van het voorbereidingstraject is het landinrichtingsplan. Dit plan wordt voorgelegd aan Provinciale Staten.

³ Het PMJP wordt vastgesteld door PS. Provinciale Staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van het provinciale meerjarenprogramma overdragen aan Gedeputeerde Staten (WILG h.2 art. 4, lid 4).

⁴ Met uitzondering van klassieke projecten waar al een 'wenszitting' is geweest.

⁵ Herinrichting en ruilverkaveling zijn de meest gangbare vormen. Bij herinrichting kan worden onteigend, bij ruilverkaveling niet.

Met de inwerkingtreding van de nieuwe WILG kunnen in landinrichting een paar veranderingen worden onderscheiden (Dormans en Van Wingerden 2007). De WILG legt de totale bevoegdheid voor landinrichting nieuwe stijl bij GS in plaats van bij de Minister van LNV. De termijn van de projecten is deze nieuwe opzet verkort, naar periodes van 7 jaar, in plaats van 20 à 30 jaar. Er zijn daarnaast geen standaard landinrichtingscommissies meer. De WILG schrijft alleen voor dat bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid gebiedscommissies geraadpleegd moeten worden. "De precieze keuze van geschikte organisatie is altijd maatwerk", stellen Dormans en Van Wingerden 2007, p. 22).

En de vrijheid is niet beperkt tot vormgeving; het raakt het geheel van uitvoering. De WILG "laat geheel vrij welk instrumentarium wordt ingezet om plannen uit te voeren. Op basis van de Landinrichtingswet leunde de uitvoering heel sterk op grondaankopen en inrichten. Vanaf nu is er alle ruimte om per gebied een slimme keuze te maken" (ibid, p. 22).

De provincie kan taken van de landinrichting delegeren aan bestuurscommissies volgende de Provinciewet (WILG, h1, art. 2, lid 3).

"Gedeputeerde Staten kunnen op grond van de hoofdstukken 4 t/m 8 van deze wet [artikelen over de landinrichting] aan hen toekomende bevoegdheden delegeren aan een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 81, van de provinciewet of aan een ander orgaan" (WILG, h.1 art.2, lid 3).

Deze commissies kunnen een adviestaak krijgen (adviescommissies), maar ook de opdracht om de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de uitvoering op zich te nemen (bestuurscommissies).

Voor het ILG geven de provincies uitvoering aan het grondprijsbeleid, dat de verantwoordelijkheid van de minister van LNV is. In de overeenkomsten wordt vastgesteld dat provincies zoveel mogelijk markconform moeten werken in het grondbeleid⁶. Ten aanzien van onteigening stelt de bestuursovereenkomst, de Nota Grondbeleid (2001) volgend, dat maximaal 10% van het jaarlijks totaal te verwerven areaal voor de 12 ILG-overeenkomsten wordt verworven op onteigeningsbasis⁷. In principe geldt het percentage voor elke provincie voor de realisatie van groene doelen. Echter, omdat in sommige provincies meer onteigening nodig zou kunnen zijn dan in andere, in verband met een moeilijke grondmarkt, zal, indien nodig, een provincie een Aankoopstrategie- plan opstellen op basis waarvan bij de mid-term review ILG in 2010 de balans wordt opgemaakt (onder meer in het licht van de realisatiedatum van de Ecologische Hoofdstructuur en de Vogel- en Habitatrichtlijn).

3.2.2 Beleidsruimte in de besteding van de subsidie

Een van de ideeën achter het ILG was het werken met een meerjarig en flexibel inzetbaar budget dat 'zonder schotten' vrij kan worden ingezet voor de realisatie van rijksdoelen. Bij het ILG zijn subsidies betrokken van de ministeries van LNV, VROM en V&W. De subsidies in het ILG beslaan een flink aantal beleidssectoren van de drie betrokken ministeries: natuur (inclusief milieucondities), recreatie, landschap (inclusief cultuurhistorie), landbouw, bodemsanering en reconstructie.

⁶ Bestuursovereenkomsten, toelichting, art. 6, lid 1.

⁷ Dat wil zeggen op basis van volledige schadeloosstelling al dan niet door gerechtelijke onteigening (Bestuursovereenkomst ILG, toelichting, art. 6, lid 1).

Het ILG-budget beslaat 3,2 miljard Euro⁸. Het vaststellen van de prestaties en de hoogte van de budgetten die de provincies ontvangen, is een traject van onderhandeling geweest tussen het Rijk en de provincies (zie kader). Het Rijk stelt het rijksbudget via het Groenfonds beschikbaar aan provincies. Het wordt per kwartaal aan provincies overgemaakt. De kaders van de besteding van de ILG-gelden zijn de prestaties (meestal in aantallen hectares) die zijn afgesproken in de bestuursovereenkomsten en de PMJP's en deze kennen een zevenjarige periode.

Het ILG-budget is een mengeling van sectorale subsidies en van al 'geïntegreerde' subsidies en programma's, die al gebiedsgericht werden ingezet, zoals reconstructie van de zandgebieden en de subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB).

Onderhandelingen over het ILG-budget

De doelen in het tweede Provinciaal Meerjaren Programma Landelijk Gebied (PMJP2) en de Agenda Vitaal Platteland (AVP) vormen het rijkskader. Het is de basis voor een indicatieve verdeling van budgetten over (en een bod aan) de provincies. Het Rijk doet in het MJP2 (2006) haar (indicatieve) bod van 3,2 miljard Euro totaal. Dit bod vormde de basis van een onderhandelingsproces over prestaties, doelen en budgetten tussen het Rijk en de provincies. Het rijksbod viel lager uit dan de provincies hadden gedacht.

Provincies hebben in hun provinciale meerjarenprogramma's (PMJP's) in grote lijnen de uitvoering geprogrammeerd en doen op basis daarvan een 'tegenbod' aan het Rijk. Tussen het rijksbod en het door provincies benodigde budget sluit niet op elkaar aan.

Het verschil tussen het beschikbare rijksbudget en het gevraagde budget per provincie is onderzocht door de Commissie Verheijen (Commissie Verheijen 2006). De Commissie Verheijen komt tot de conclusie dat het bij het verschil gaat om interpretatieverschillen ten aanzien van de te leveren prestaties op de thema's EHS (verwerving en inrichting) Grondgebonden Landbouw Recreatie om de stad (Verwerving en inrichting) en Reconstructie. Hierbij spelen de grondprijs en de verwachte tempo van het realiseren van de afspraken een rol (zie hierover verder paragraaf 5.3).

Uiteindelijk is er overeenstemming tussen het Rijk en de provincies ontstaan over de verdeling van het ILG-budget van 3,2 miljard Euro (Persbericht IPO 29 juni 2006). Voor sommige dossiers is niet genoeg rijksgeld beschikbaar. Daarover worden in 2010 nieuwe afspraken gemaakt.

De volgende subsidies zijn in het ILG opgegaan:

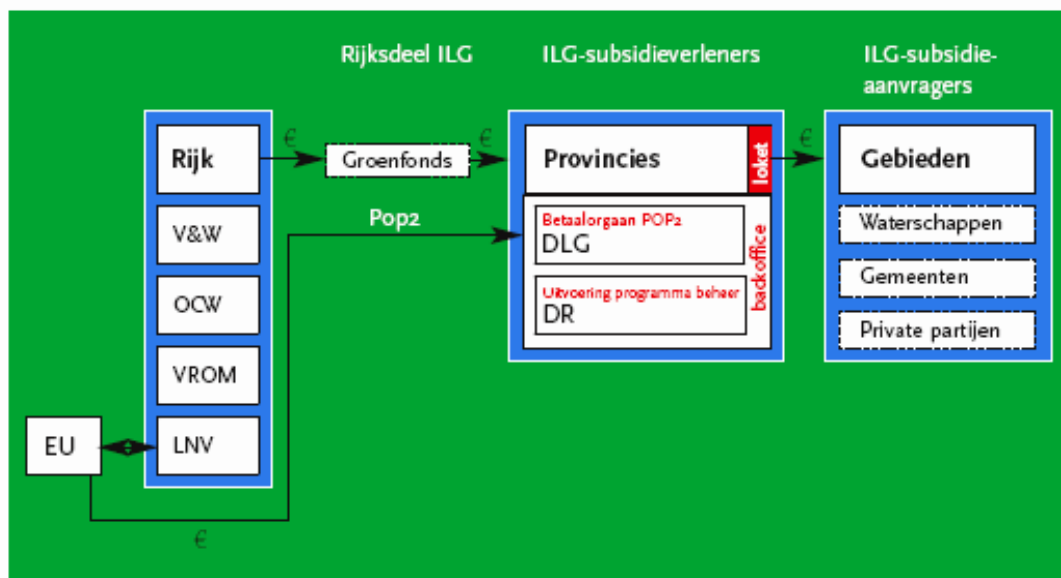
- Regeling Bedrijfshervestiging en –beëindiging (RBB)
- Grondverwerving incl. bufferzones
- Regeling subsidiering landinrichting
- Inrichting buiten landinrichting(SBB)
- Natte Natuur (Delta Natuur ZH en Noord-Nederland)
- Programma Beheer: SN, SNf, SAN, ROS Ganzengedooogovereenkomsten (gaat op in SAN) en Regeling Natuurbraaksubsidie (gaat op in SAN)
- Meerjarenprogramma Soortenbeleid
- Bijdrageregeling Nationale Parken
- Subsidieregeling provinciale stichtingen landschapsbeheer
- Meerjarenprogramma Ontsnippering (LNV-aandeel)
- Regeling Versterking Recreatie
- Regeling Lange Afstand Wandelpaden

⁸ Dit is fors minder dan het rijk aanvankelijk als indicatie gaf: tussen de 600 en 700 miljoen Euro op jaarbasis (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 XIV, nr.5).

- Belvédère
- Regeling kwaliteit Groene Hart (KIGH)
- Regeling Kavelruil
- Nationale Landschappen
- Koopmansgelden
- Stimuleringsregeling inrichting duurzame glastuinbouw (Stidug) (onbekend),
- Infrastructuurregeling glastuinbouw (IRG)
- Meerjarenprogramma bodemsanering op basis van de Wet Bodembescherming (incl. saneringsgelden waterbodems regionale wateren); saneren BBL/SBB-gronden
- Regeling Beëindiging Veehouderijbedrijven (RBV)
- Urgentieprogramma Reconstructie⁹
- Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB)¹⁰

Hoe zetten provincies de gelden uit?

De provincies zetten de budgetten uit bijvoorbeeld bij gebiedspartners die helpen projecten te realiseren die een bijdrage leveren aan de prestaties. Provincies geven het ILG-budget uit in de gebieden, via subsidieverstrekking of via de Dienst Landelijk Gebied, die betalingen kan doen voor uitvoeringsprojecten in het landelijk gebied (zie Figuur 3.1).



Figuur 3.1 Financieringsstroom op hoofdlijnen (www.ilg.nu)

“Gedeputeerde Staten zijn bevoegd ten laste van het verleende investeringsbudget verplichtingen aan te gaan door het aangaan van overeenkomsten, door het verlenen van subsidies, dan wel door het op andere wijze de toegekende middelen te besteden” (WILG, H3, art.11., lid 1).

⁹ De reconstructie zandgebieden is voor de ‘reconstructie’ provincies integraal in het ILG opgenomen. In de bestuursovereenkomsten worden de prestaties en de middelen die het rijk hiervoor ter beschikking stelt opgenomen. Het betreft daarbij het realiseren van de bestaande reconstructieplannen.

¹⁰ De Subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB) is ook in het ILG opgenomen. Het SGB kan gezien worden als een voorloper van het ILG, maar kende verschillende voorwaarden. Het ILG is een meer decentrale uitvoering, omdat SGB een planverplichting kende en een toetsende rol voor het rijk. Het ILG heeft geen enkele vormvereiste en de provincies zijn volledig resultaatverantwoordelijk. Voor de SGB werd nog ieder jaar opnieuw een uitvoeringscontract gesloten (www.ilg.nu).

Het 'op andere wijze' geeft aan dat er wel flexibiliteit is. Voor het uitgeven van het geld via subsidies moet de provincie een nieuwe subsidieverordening opstellen, die de voorwaarden regelt waarop bij betaling als tegenprestatie een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de prestaties. De subsidieverordening werd apart door LNV goedgekeurd, en afgestemd met Europees beleid.

De Europese subsidies vanuit het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POPII) kunnen dienen ter cofinanciering van de ILG-gelden voor projecten in het landelijk gebied. De provincies beschikken op gebiedsgerichte subsidieaanvragen van het EU-programma voor het platteland (POP2). Dat betekent dat zij de subsidieaanvragen beoordeeld en de contacten met de aanvragers verzorgt. Wegens EU-regels blijft de Dienst Landelijk Gebied (DLG) (namens het ministerie van LNV) het betaalorgaan voor de POP-gelden. DLG voert controle uit op EU-voorschriften en voert de financiële administratie (www.ilg.nu). Het DLG-betaalorgaan betaalt ook de subsidies uit.

Provincies huren daarnaast DLG in voor een precies vastgesteld aantal uren. Provincies verzorgen sinds 1 januari 2007 de aansturing van Dienst Landelijk Gebied. DLG kan namens de provincies betalingen doen in het landelijk gebied. Daarvoor krijgt DLG van provincies een voorschot. De 'beleidsruimte' in de aansturing van DLG is beperkt. De Commissie van Wijzen DLG (2006, p. 11) stelt: "In de bestuursovereenkomsten tussen provincies en het Rijk maken beide partijen afspraken over het aantal uren DLG dat elke provincie kan inzetten, naar de rato van de opgave die de provincie in het landelijk gebied moet realiseren. Provincies zijn verplicht diensten af te nemen van de DLG om de rijksdoelen te realiseren, terwijl ze niet kunnen sturen op de gewenste en benodigde kwaliteit" (p. 11). De provincies krijgen daarnaast de beschikking over de grondvoorraad van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) en krijgen budget ter beschikking om nieuwe gronden te verwerven.

Er is voor de uitgaven van provincies een jaarlijks monitoringsysteem. Koenraadt *et al* (2007, p. 18) menen dat de afrekening per te leveren prestatie in feite inhoudt dat er geen sprake is van een volledige ontschotting van het ILG-budget. In hoofdstuk 5 komt aan de orde hoe dit voor provincies in de praktijk uitvalt.

3.2.3 Beleidsruimte benutten: een grote omslag?

In het voorgaande is aangegeven wat voor beleidsruimte er valt te benutten voor provincies. In elk geval gaat de organisatie en de werkwijze een grote variatie tegemoet. Het implementatietraject van het ILG was "een majeur operatie" (bestuursovereenkomsten ILG, p. 1). Naast het maken van een nieuwe Wet (de WILG) en het saneren van de regelingen op rijksniveau, vergde de implementatie van het ILG van provincies een behoorlijke voorbereiding: het opstellen van provinciale meerjarenprogramma's, van een nieuwe subsidieregeling, soms al een traject van onderhandeling tussen provincies en gebiedspartners over de uitvoering, het opstellen van de prestatieovereenkomsten met DLG etc. Tussen 2004 en 2007 is er door provincies gewerkt aan de voorbereiding van de start van het ILG.

In het najaar van 2005 deed een visitatiecommissie een ronde bij de provincies om na te gaan of de provincie klaar zijn om in januari 2007 met het ILG aan de slag te gaan. Zij signaleren dat de periode van voorbereiden op de invoering van het ILG een 'leerproces is' (IPO 2005, p. 9). De visitatiecommissie concludeerde ten aanzien van deze voorbereiding dat er grote verschillen bestaan in vorm en tempo van de voorbereiding tussen de provincies. Knelpunten zaten onder andere nog in het vormgeven van de provinciale regierol en het betrekken van de gebiedspartners bij de voorbereidingen. De visitatiecommissie signaleert: "Provincies zoeken naar hun rol als regisseur; nog veel onduidelijkheden over gebiedsstructuren". Ook de interne

organisaties moeten soms worden aangepast, bijvoorbeeld voor de ontschotting van eigen gelden, het vinden van cofinanciering en het inzetten van de Europese POP gelden. De uitgaven van het ILG-budget moeten ook worden afgestemd op de begrotingscyclus van de provincies, zodat provinciale staten ook haar controlerende taak kan uitoefenen.

Een vernieuwing in het ILG is ook gelegen in de bundeling van de subsidies. Een uitdaging waar provincies voor staan de komende jaren is het geld slim uit te geven. "Het nieuwe ILG-sturingsmodel stuurt op tijd, geld en prestaties, terwijl provincies mogen schuiven met projecten. Uitgangspunt is vooral die projecten uit te voeren, die binnen de programmaperiode en het beschikbare budget daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van de doelen van het Rijk" (Koenraadt *et al* 2007, p. 18. Zij noemen dat sturen op 'kasritme'. Provincies kunnen inzetten op nieuwe projecten of zo snel mogelijk vaart geven aan al lopende projecten.

De provincies hebben in de afgelopen jaren op een of andere manier ervaring opgedaan met gebiedsgericht werken. Hierin zijn variaties denkbaar. In sommige provincies is ervaring opgedaan met de reconstructie, of via de subsidieregeling gebiedsgericht beleid, of met bottom-up werken in het Europese plattelandsontwikkelingsprogramma. Naar verwachting brengt het ILG grote veranderingen met zich mee in de organisatiestructuren van het gebiedsgerichte beleid. Is het ILG een grote omslag?

In de empirische hoofdstukken, vooral hoofdstuk 4, zal de organisatie die provincies op poten hebben gezet, worden besproken.

3.3 Natuurbeleid in het Investeringsbudget Landelijk Gebied

Met het ILG is de uitvoering van het (rijks)natuurbeleid nog meer in de handen van de provincies gekomen. Dit is geen geheel nieuwe ontwikkeling. Provincies spelen al sinds 1990 een grote rol in de uitvoering van het natuurbeleid (zie bijvoorbeeld Ligthart 2006; Sollart en Van den Bosch 2006; Selnes en Kuindersma 2006). Met de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur is al besloten om de uitvoering zoveel mogelijk decentraal te laten uitvoeren (Sollart en Van den Bosch 2006, p. 7), onder meer de begrenzing van de netto-EHS. Met de decentralisatie-impuls van 1993 krijgen provincies een prominentere rol bij de beleidsbepaling in het natuurbeleid, o.a. bij de uitvoering van rijksbeleid, bijvoorbeeld taken voor grondverwerving, inrichting en agrarisch natuurbeheer. De realisatie van de EHS verliep van begin af aan op basis van vrijwilligheid, bijvoorbeeld via de landinrichting. De regeling Subsidiering Gebiedsgericht Beleid en de Reconstructie zijn al vormen van bundeling van subsidies. Een gebiedsgerichte en integrale aanpak bij de uitvoering van het natuurbeleid bestond dus al voor het ILG.

Toch is het ILG wel bedoeld als een versterking van die integrale gebiedsgerichte aanpak. De formele integratie van natuurbeleid in het ILG bestaat eruit dat in het ILG verschillende subsidiestromen voor natuurbeleid opgenomen (zie Figuur 3.1)¹¹ en prestatieafspraken zijn gemaakt op het gebied van natuurbeleid: over de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (verwerven, inrichten en beheer, inclusief robuuste verbindingzones), milieukwaliteit EHS en Natura 2000, Programma Beheer, Nationale Parken, soortenbescherming en beheer buiten de

¹¹ Een deel van het budget voor de realisatie van nieuwe natuur in het ILG is afkomstig uit PNB leningen (Bestuursovereenkomsten ILG, p. 54). "Een PNB lening wordt door het Groenfonds beschikbaar gesteld voor grondaankopen van de particuliere natuurbeschermingsorganisaties, op basis van een financieringsovereenkomst voor grondaankopen tussen LNV, Groenfonds, natuurmonumenten en de provinciale landschappen" (Groenfonds 2007).

EHS¹². De formele integratiemogelijkheden van natuurbeleid in het ILG zijn verder gelegen in de lange looptijd van de ILG contracten en de vrijheid (in theorie) voor provincies om tussentijds met budgetten, taakstellingen en doelen te schuiven. Dit betreft vooral een procedurele afstemming (geen inhoudelijke integratie) van de aanpak van natuurbeleidstaken ten opzichte van andere beleidstaken: provincies kunnen natuurtaken tegelijkertijd met andere opgaven programmeren, of, afhankelijk van de kansen die zich voordoen, juist eerder of later.

Het ILG biedt echter meer kansen voor integratie. Juist in de voortgaande opgave voor provincies om op regionaal niveau integraal uitvoering te geven aan beleid, liggen kansen voor meer inhoudelijke en informele integratie van natuurbeleid. Inhoudelijk kunnen in projecten natuurtaken tegelijkertijd worden aangepakt met andere opgaven en kunnen combinaties worden gezocht van natuur met bijvoorbeeld recreatie, water, landbouw of infrastructuur, waarbij alle sectoren over de hele linie winst boeken. Informele integratie kan daarbij een grote rol spelen, wanneer partners met verschillende belangen wederzijdse afstemming zoeken en afspraken maken. Naar verwachting zal dit voor de uitvoering van de ILG-prestaties erg belangrijk worden.

Het ILG leidt naar verwachting tot verschillende vormen van (gebiedsgerichte) sturing in iedere provincie, met verschillende uitkomsten, onder meer in termen van natuur. De vraag die in hoofdstuk 5 aan de orde zal zijn, is of het ILG specifiek voor natuurbeleid veranderingen brengt en of het natuurbeleid mee kan liften met de mogelijkheden die het ILG zou moeten bieden voor een efficiënte en slagvaardige uitvoering van beleid.

¹² De financiering van Natura 2000 valt buiten het ILG. Ook enkele rijkstaken met betrekking tot de EHS vallen buiten het ILG: NURG, Maaswerken, natte natuur IJsselmeer en rijkswateren, en beheer door Staatsbosbeheer.

4 De provinciale ILG-praktijk: regie en organisatie

"We hebben gebiedspartijen nodig om die resultaten te bereiken, maar we moeten er van meet af aan ook op kunnen vertrouwen dat deze partijen die dingen doen en gaan waarmaken die we ook met elkaar afspreken" (uit het Programma Landelijk Gebied, PMJP 2007-2013 Groningen, 20 december 2006:27).

4.1 Inleiding

De regie en organisatie van de 'ILG-praktijk' kenmerken zich door de vele processen die tegelijk gaande zijn en de zeer diverse ontwikkelingen die zich nu uitvouwen. In dit hoofdstuk bieden we een impressie van deze ontwikkelingen binnen de provincies. Het betreft het beeld dat is ontstaan uit de gesprekken en uit de documenten. Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld:

- de ontwikkelingen in de gebiedsgerichte werkwijzen in de provincies (paragraaf 4.2), verdeeld in hoofdlijnen (4.2.1) en spanningen in de sturingsrelaties (4.2.2)
- de ontwikkelingen in de interne provinciale organisaties (paragraaf 4.3), ook verdeeld in hoofdlijnen (4.3.1) en spanningen in de sturingsrelaties (4.3.2).

In tekstkaders staan conclusies en boodschappen.

4.2 Regie: gebiedsgerichte werkwijzen in de provincies

4.2.1 Hoofdlijnen

Nieuw tijdperk aangebroken: provincie meer sturend in het landelijk gebied

Met het ILG is voor zowel het Rijk en de provincie een nieuwe tijd aangebroken in de manier waarop ze met de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied omgaan. Voor de uitvoering van beleid betekent het ILG een forse omslag. Er zijn veel veranderingen gaande, zowel in de wijze waarop provincies gebiedspartners gaan aansturen als in de provinciale organisaties. Hoe de veranderingen die zich in de uitvoeringsorganisaties en interne werkprocessen nu afspelen uiteindelijk zullen uitkristalliseren, dat valt nog niet helemaal te zeggen. Er zijn wel een aantal ontwikkelingen te signaleren.

Een van die ontwikkelingen is dat de provincie zelf veel meer de sturende actor wordt in het landelijke gebied. De provincie zal meer dan voorheen sturend moeten optreden op afrekenbare doelen om de prestatieafspraken die gemaakt zijn met het Rijk in 2013 te halen. In 2007 is een proces in gang gezet, waarin provincies in onderhandeling en overleg met gebiedspartners de uitvoering van de afspraken gaan organiseren. Het ILG is een gevolg is van een langer proces van gebiedsgerichte werkwijzen en samenwerking, waar de partijen vaak tevreden over zijn. Het is dan ook te verwachten dat het ILG zal aanzetten tot nog meer gebiedsgericht werken, waarbij nieuwe vormen en processen in gang worden gezet, maar ook voortgebouwd wordt op bestaande gebiedsprocessen.

Er is een nieuw tijdperk aangebroken in de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied, dat sterk in ontwikkeling is. Er zal meer gebiedsgericht gewerkt worden, en de provincie zal zelf meer direct sturen, maar zal ook meer aandacht moeten besteden aan hoe al opgelopen ervaringen goed benut kunnen worden.

Vertrouwen in het ILG-aanpak groot: beleid is op de goede weg

Bij de start van het ILG is er bij de provincies veel vertrouwen in het ILG. De provincies juichen de komst van deze beleidsstructuur toe. Vooral is men te spreken over de intenties rond het verminderen van de complexe bureaucratische procedures, het stimuleren van samenwerking en het vergroten van de samenhang in beleid. Het bundelen van middelen en het versterken van gebiedsgerichte werkwijzen worden gezien als belangrijke stappen onderweg naar een beter beleid. Op de uitvoeringscondities gaan we in hoofdstuk vijf verder in.

Het ILG heeft een positief effect gehad op het vertrouwen van de provincies in de hoofdlijnen van het beleid. Het benutten van gebiedsgerichte werkwijzen met regie vanuit de provincie wordt gezien als een belangrijk bouwsteen voor het ILG.

Verschillen in aanpak groot, maar steeds meer nadruk op gebiedsgerichte werkwijzen

De verschillen in aanpak van de beleidsuitvoering tussen de provincies zijn groot. Een overeenkomst is echter dat er steeds meer nadruk wordt gelegd op gebiedsgerichte werkwijzen. Dit zijn werkwijzen waar een bepaalde problematiek afgebakend wordt tot een specifiek gebied: daar wordt een plan van aanpak voor gemaakt en een groep van mensen gevormd die de uitvoering op zich nemen.

In deze paragraaf bieden we een schets van een drietal thema's die van belang zijn voor de wijze waarop het ILG en de gebiedsgerichte werkwijzen zich gaan ontploffen:

- gebiedsindelingen binnen de provincie
- de werkwijze bij de uitvoering van het beleid
- de rol van de provincie in deze gebiedsprocessen

Gebiedsindelingen

Gebiedskeuzes belangrijk maar niet vanzelfsprekend

De provincies leggen steeds meer nadruk op het opdelen van hun territorium in subregio's die een bepaalde problematiek gaan oppakken. Hiertoe zijn 'gebiedsindelingen' in toenemende mate van belang. Bij de keuze voor gebiedsindelingen speelt een rol hoe de provincie meent de opgaven zo goed mogelijk te kunnen realiseren. Er valt een onderscheid te maken in provincies die kiezen voor een vlakdekkende gebiedsindeling en provincies die vooral aansluiten bij diverse bestaande vormen van gebiedsprocessen. Over een 'vlakdekkende indeling' spreekt men als het hele grondgebied van de provincie op relatief eenduidige wijze kan worden ingedeeld in subgebieden en dat er per subgebied afspraken worden gemaakt over de realisatie van een deel van de totale opgave. Voor het inzetten op lopende gebiedsprocessen spreekt dat men minder vernieuwing introduceert of kan inzetten op zaken waar al energie op zit. De keuze voor deze gebiedsindelingen is niet altijd vanzelfsprekend. De capaciteit voor doelrealisatie staat voorop, maar deze is niet altijd te voorspellen. Goedlopende bestaande processen kunnen vervormen onder de invloed van kleine en grote ingrepen, ook al zijn ze bedoeld ter versterking.

De provincies Drenthe, Noord-Holland, Limburg, Utrecht, Noord-Brabant, Overijssel en Gelderland programmeren de ILG-opgave in een vlakdekkende gebiedsindeling. Dit zijn gedeeltelijk nieuwe gebieden, maar ze sluiten veelal aan bij lopende gebiedsindelingen of gebiedsprocessen. Flevoland en Groningen programmeren de ILG-opgave in bestaande gebiedsindelingen die voortkomen uit de ruimtelijke ordening. De provincies Zuid-Holland, Friesland en Zeeland gebruiken geen vlakdekkende gebiedsindeling, maar zetten in op verschillende (al bestaande) vormen van gebiedsgerichte samenwerking.

ILG heeft invloed op de programmering van het gebiedsgerichte werken in de provincies. De gebiedsindelingen zijn in veel provincies vernieuwd en in zeven provincies uitgebreid naar vlakdekkende indelingen. Daarbij worden meestal de bestaande gebiedsgerichte werkwijzen uitgebreid.

De toename van het gebruik van gebiedsindelingen bij de beleidsprogrammering, is een teken dat het gebiedsgerichte werken in de provincies steeds meer wordt geformaliseerd en gemeengoed wordt. De keuze ten aanzien van een gebiedsindeling is een belangrijke voor een provincie die nu steeds meer vanuit de gebieden gaat werken. Steeds meer verschuiven essentiële taken van beleidsafdelingen naar de gebieden. Dit is het niveau waar beleid en praktijk elkaar 'ontmoeten'. Hierbij komen ook belangrijke argumenten over de werking van beleid in gebieden tot stand. Deze argumenten vormen de voorwaarden waarop beleidsbeslissingen gebaseerd worden. Vaak zullen daarom de premissen voor besluiten in de gebieden gemaakt worden.

Gebieden zullen een steeds belangrijker rol spelen bij de voorbereiding van besluiten.

Gebiedsgerichte werkwijzen en rol gebiedspartners

Twee sporen: landinrichtingspoor en subsidiespoor

Er zijn bij de uitvoering van het ILG in de provincies twee sporen te onderscheiden: het landinrichtingspoor en het subsidiespoor. Wat betreft het landinrichtingspoor, kan de provincie taken van de landinrichting delegeren aan bestuurscommissies volgens de Provinciewet (WILG, h1, art. 2, lid 3). Deze commissies kunnen een adviserende rol krijgen (adviescommissies), maar ze kunnen ook verdergaande bevoegdheden krijgen om de verantwoordelijkheid voor (een deel van) de uitvoering op zich te nemen (bestuurscommissies). De bestuurscommissies zijn de opvolgers van de voormalige landinrichtingscommissies. Dit noemt men in de provincie ook wel het 'opdrachtenspoor'; ze geven immers de commissie de opdracht een deel van de taak uit te voeren. De andere commissies hebben uitsluitend een adviesrol. Beide typen commissies komen in de provincies voor. Het natuurbeleid lijkt vaak via het opdrachtenspoor gerealiseerd te worden.

Het andere spoor waarlangs ILG-prestaties worden gerealiseerd gefinancierd, is het subsidiespoor: de provincies stellen een subsidieverordening in en de gebieden en gebiedspartners kunnen subsidie aanvragen bij het realiseren van projecten die bij zullen dragen aan het realiseren van de provinciale ILG-prestaties. In de ILG-verordening staat per sectoraal thema beschreven welke acties subsidiabel zijn. Het subsidiespoor betekent voor de gebiedspartners een inhoudelijke verandering voor de voorwaarden waaronder projecten nu subsidiabel zijn.

In alle provincies zijn bij de uitvoering van het ILG-beleid zijn twee sporen te onderscheiden: het opdrachtenspoor (landinrichtingspoor) en het projectenspoor (subsidiespoor). In het ene spoor realiseert DLG namens de provincie het beleid in integrale projecten/landinrichting. Het andere spoor loopt via subsidieaanvragen uit de gebieden.

Afstemming sectorale opgave en gebiedsgerichte praktijk steeds meer centraal

Het programmeren van beleidsopgaven in de gebieden is altijd een centrale taak geweest. Het betreft een afstemmingsvraagstuk tussen de sectorale opgaven en de gebiedsgerichte praktijk van uitvoering. Met het ILG lijkt dit vraagstuk nog meer nadruk te krijgen. In de meeste provincies spelen gebiedscommissies e.d. een rol bij het programmeren van de opgave in de

gebieden, bijvoorbeeld doordat ze zelf gebiedsplannen opstellen, of doordat ze op andere wijze advies uitbrengen. Maar, de provincie is zelden ver weg. In het bijzonder speelt het provinciale ambtenarenapparaat hierin een grote rol. Vaak gaat het om mengvormen van provincie en gebiedspartners. De afstemming tussen sectorale opgaven en gebiedsgerichte oplossingen zal een grote rol spelen in de komende jaren. Hierin neemt de rol van gebiedscommissies (in de ruime zin) een bijzondere positie in die verdere aandacht vraagt.

Er komt steeds meer nadruk op de afstemming tussen sectorale opgaven en gebiedsgerichte oplossingen. Maar de provincie is zelden ver weg.

De rol van gebiedscommissies: kleiner of groter? De provincies nog zoekend

Gebiedscommissies worden steeds meer ingezet als een intermediair tussen gebied en beleid. Vele provincies gaan werken of willen werken met breed opgezette adviserende gebiedscommissies (Limburg, Noord-Brabant, Drenthe, Utrecht, Noord-Holland). Deze adviescommissies zijn een vertegenwoordiging van een brede groep belanghebbenden in de gebieden, zoals overheden en maatschappelijke organisaties. In Friesland kent men een gebiedsplatform, waarin ook de streek breed is vertegenwoordigd. Een alternatief voor de breed opgezette commissies, is alleen mede overheden in de aansturing een rol te geven. Groningen kiest voor een breed opgezette deelname in gebiedsprogramma's die op hoofdlijn worden aangestuurd door stuurgroepen die alleen uit overheden bestaan. Ook in de gebieden in Overijssel hebben alleen gemeenten en waterschappen plaats. Er zijn ook provincies die de betrokkenheid van partners kleinschaliger of pragmatischer opzetten. Flevoland zou gebiedscommissies willen, maar vindt de provincie te klein. In plaats daarvan kiest Flevoland voor een kleinschalig opzet met stuurgroepen rond speerpuntgebieden (dat zijn projecten met werkgroepen eronder). Zeeland werkt ook projectgericht met een aantal gebiedscommissies.

In sommige provincies betekent het instellen van adviescommissies dat een verkleining van de bevoegdheid van de gebiedscommissies om beleid te beïnvloeden: zij gaan van zeggenschap over de uitvoering meer terug in een rol van advies. De streekcommissies in Gelderland, die vanuit de reconstructie een grote invloed hadden, zijn nu opnieuw als adviescommissies ingesteld en kunnen op aanvraag van GS advies leveren. Ook in andere provincies krijgen gebiedscommissies een andere rol dan voorheen. Het hoeft niet een kleinere rol te worden. Limburg stelt gebiedscommissies in, die gesprekspartners worden voor de provincie en belangrijke spelers in de gebieden, maar dan zonder juridische bevoegdheden. De gebiedscommissies gaan uitvoeringsmodules opbouwen, trekkers zoeken voor projecten en begeleiden. In andere provincies maken de gebiedscommissies zelf gebiedsplannen voor zeven jaar of per jaar (zoals in Drenthe, Overijssel, Limburg en Utrecht). Zij krijgen daarmee een belangrijke rol in de programmering van de ILG-opgave. Friesland kent onder het subsidiespoor een gebiedsplatform en een projectbureau, dat zwaarwegend advies uitbracht aan de provincie over budgetten die nu onder ILG vallen. Ze zullen meer verantwoordelijkheid krijgen met het ILG. In plaats van gebiedscommissies kan er ook worden gewerkt met stuurgroepen per gebied of regio, die advies uitbrengen (Flevoland, Groningen).

Gebiedscommissies met een grote uitvoerende taak zijn in Noord-Holland. Noord-Holland geeft mandaat aan de gebiedscommissies. De zeven gebiedscommissies krijgen formeel een 'geautoriseerde' PMJP-taak die vertaald moet worden in realisatie. De gebiedscommissies moeten ervoor zorgen dat er in hun gebieden zoveel mogelijk projecten komen en in uitvoering worden gebracht. Dit lijkt verder te gaan dan in andere provincies, waar gebiedscommissies vaak een meer beperkte adviesrol spelen.

Het zoeken naar goede rolverdelingen voor gebiedscommissies en andere partijen is in volle gang en zal de komende tijd stevast op de agenda staan. Wat vast staat is dat er in de praktijk uiteenlopende rollen zullen zijn voor de gebiedspartners.

Vooraf sturen met waterschappen en gemeenten of breder aanpakken?

De provincies die de commissies een adviesrol geven, geven vaak de voorkeur aan het geven van een mandaat aan alleen de zogenaamd democratisch gelegitimeerde organen gemeenten en waterschappen. Men richt zich dan vooral op voordelen die uit de helderheid en commitment zal ontstaan. De provincie Gelderland wil op deze wijze gaan sturen. Dat kan in de vorm van bestuurscommissies in plaats van gebiedscommissies. Ook Overijssel wil langjarige contracten met de gemeenten en waterschappen. In Overijssel is voor het eerste jaar een contract met de afzonderlijke partners (gemeenten en waterschappen) gemaakt. Een uitdaging voor zowel provincie als gemeenten wordt de overgang naar meerjarige afspraken met de gemeenten vanaf 2008. In andere provincie zijn de gemeenten informeel gevraagd budgetten te reserveren, zoals in Groningen en Friesland. Een vraag die nog veel aandacht zal krijgen is het nut en de noodzaak van contracten met lokale overheden.

Het nut en de noodzaak van contracten met lokale overheden is zowel een principiële als pragmatische vraagstuk. Hier is een grote variatie in opvattingen aanwezig.

De rol van de provincie in de gebieden

Gebiedsambtenaren komen in allerlei vormen voor: maar hoe belangrijk zijn ze?

Eerder is de afstemming tussen de sectorale lijnen en de gebiedscommissies besproken: hierin zijn allerlei partijen belangrijk. Niet in de laatste plaats zijn provinciale ambtenaren zelf verantwoordelijk voor deze coördinatie. De rol die ze vervullen is ook ruimer dan alleen afstemmen. Ze komen ook voor in het ontwikkelen van oplossingen. De provincies stellen steeds meer van dit soort gebiedsambtenaren aan, maar ze komen in allerlei vormen voor: gebiedscoördinator (Drenthe en Zeeland), accountmanagers (Gelderland), prestatie-eigenaren (Overijssel), programmamanager (Groningen), gebiedsmanager (Limburg en Utrecht), gebiedsmakelaar (Noord-Brabant, Noord-Holland). Deze functies zijn divers, maar twee centrale punten betreffen de afstemming tussen sectorale taken op gebiedsgerichte oplossingen en de ontwikkelrol bij deze oplossingen. Ze moeten ook vaak projecten binnen slepen (Groningen, Overijssel), of de provincie vertegenwoordigen in commissies, vaak als voorzitter of secretaris (Drenthe, Limburg, Friesland, Flevoland, Noord-Brabant, Utrecht). Ze zullen vaak de bruggen vormen tussen beleid en praktijk, en tussen provincie en gebieden.

Gebiedsambtenaren in allerlei vormen zijn belangrijk voor zowel afstemming als ontwikkeling van gebiedsoplossingen. In welke vorm en hoe belangrijk zullen vragen vormen die vaak in discussie gebracht zullen worden.

Balans zoeken tussen nieuwe en lopende afspraken: hoe stuurt men dit aan?

De provincies zijn verantwoordelijk voor het uitzetten van opgaven in de gebieden. De leidraad zal vaak de uitvoerbaarheid zijn, ofwel de kans op succes. Hierin speelt de overweging of het beter is om in te zetten op lopende afspraken of dat een nieuwe set afspraken nodig wordt geacht. De vraag waar de kans op doelrealisatie het grootst is houdt de provincies nu bezig. Inspelen op bestaande afspraken kan het voordeel hebben dat vitale en vruchtbare processen gaande zijn. Zuid-Holland wenst bijvoorbeeld vooral in te spelen op bestaande afspraken waar energie in zit. In Drenthe en Utrecht krijgt elk gebied een prioritair thema mee voor de gebiedsopgave. Eerder is al aan de orde geweest dat gebieden zelf gebiedsopgaven gaan uitwerken; ook hierin kan de provincie inhoudelijke prioriteiten aangeven. In Groningen is een andere vorm gekozen. De gebieden kunnen zoveel mogelijk projecten 'binnen slepen',

waarmee wordt ingezet op het stimuleren van concurrentie tussen de gebieden. De provincies zijn selectief in hun keuze op dit punt, en ze etaleren een grote variatie in hun keuzes. Processen (projecten) die weinig vaart houden of weinig daadkracht vertonen zullen moeten vrezen voor hun voortbestaan. Op die manier zullen we een zekere natuurlijke selectie meemaken de komende jaren. Het argument om niet al te strak vasthouden aan het bestaande is geboren uit een wens om weinig kansrijke zaken niet te lang levend te houden. Samenwerken is geen doel maar middel. Een interessant punt hier is dat hieruit een aparte vorm van overweging ontstaat die zelf gefaciliteerd moet worden. De provincie staat dus aan de wieg van een veel meer actieve selectieproces met betrekking tot gebieden.

In de keuze tussen investeringen in nieuwe of lopende afspraken zullen steeds vaker heroverwegingen over de zinvolheid ontstaan. De provincie staat nu aan de wieg van een veel actiever selectieproces met betrekking tot gebieden. Naarmate deze selectieprocessen toenemende effecten hebben op 'wie wat krijgt met welke middelen', zal het belang van deze processen toenemen en wellicht uitgroeien tot een nadrukkelijk en zeer aanwezig onderdeel van de rol van de provincie.

4.2.2 Spanningen in de sturingsrelatie

Hoewel de mate van overeenkomst in aanpak klein mag zijn, alle provincies zijn zich zeer bewust van de ontwikkeling waarin ze zitten. Steeds meer nadrukkelijk wordt de provincie een scharnierpunt tussen rijksdoelen en gebiedsprocessen. Dat brengt onvermijdelijk spanningen met zich mee. Dit is een proces waar de provincies zich bewust van zijn. Uit het onderzoek halen we vier spanningsvelden die we nader willen beschouwen. Het gaat om spanningen tussen:

- het bestaande en het nieuwe;
- een strakke en een ruime democratieopvatting;
- de rol als participant en opdrachtgever;
- het sectorale en het integrale.

Spanning tussen het bestaande en het nieuwe

Zoals reeds opgemerkt is de ILG-werkwijze van de provincies in dit eerste jaar van het bestaan gekenmerkt door een mengeling van een zoektocht naar nieuwe gebiedsindelingen en nieuwe vormen van aansturing en een voortzetting van een gebiedsgericht werkwijze die al jaren geleden is begonnen. Juist op dit raakvlak tussen het bestaande en een behoefte aan iets nieuws schuilt een van de grootste uitdagingen:

- De diversiteit van gebiedsindelingen is groot en zo ook de diverse vormen van aansturing;
- De gebieden bevinden zich op verschillende niveaus van ontwikkeling;
- Ze zijn niet altijd even diep genesteld in de gebieden of bij de provincie;
- De (bestaande) gebiedsindeling is niet altijd op ILG-doelen gericht;
- De gebieden zijn niet altijd even besluitvaardig en/of in bezit van stevige uitvoeringsinstrumenten.

Het organiseren van deze vormen van aansturing is een dynamisch gebeuren waar veranderingen verwacht worden. Toch is duidelijk te merken dat de provincies worstelen met deze spanning tussen het bestaande en het nieuwe. De provincie voelt zich geneigd om zelf sterker en directer te gaan sturen en zelf te bepalen of de koers goed is. Als de gebiedsontwikkeling zich volgens de provincie op ramkoers met ILG bevindt, dan is het aan de provincie om in te grijpen. Dit kan botsen met een gebiedsontwikkeling die niet alleen een bepaalde vorm en inhoud heeft gekregen, maar ook een bepaalde energie bevat die kwetsbaar kan zijn voor invloeden van buiten af. Een vraag voor de provincie is in hoeverre bij

te sturen, of aan te sturen, wanneer een ongewenste invloed van 'buiten af' wordt gezien in een bepaald gebied. De provincie is echter verantwoordelijk voor het eindresultaat, en niet bijsturen kan tot spanningen met het Rijk leiden.

Spanning tussen een strakke en een ruime democratieopvatting

De vraag of er wel of niet gewerkt moet worden met afspraken tussen overheden onderling, of dat er afspraken gemaakt kunnen worden met een grotere groep deelnemers, vormt een centraal onderdeel van een spanning tussen een strakke en een ruime democratieopvatting. Volgens een strakke democratieopvatting kunnen in normatieve zin alleen legitieme afspraken met overheden gemaakt worden. Alleen zij vertegenwoordigen de democratisch gekozen bestuursseenheden. Andere partijen hebben altijd hun eigen belangen. Men wil geen belangengroepen uit het maatschappelijke middenveld in het sturende deel van de gebiedsgerichte aanpak. Als deelnemers zijn ze weliswaar belangrijk, maar ze kunnen nooit verantwoording afleggen zoals gemeenten. In Overijssel speelt deze overweging een rol. Overijssel zoekt naar mogelijkheden om alleen met de overheden afspraken te maken, via meerjarige convenanten met gemeenten en waterschappen. Overijssel maakt hiermee gemeenten en waterschappen formeel verantwoordelijk voor de realisatie van de afspraken.

De ruimere democratieopvatting spreekt niet zozeer deze analyse tegen, maar stelt voorop dat het vooral gaat om het kweken van enthousiasme en actieve betrokkenheid; veel aandacht voor contractuele afspraken met medeoverheden creëren snel een schijnzekerheid, doordat het 'contractuele' niet hard genoeg is en de aandacht voor het participatieve te klein wordt. Deze overweging speelt in de provincie Utrecht een rol. De provincie Utrecht kiest niet voor het sluiten van contracten met de gebiedspartners, omdat deze geen zekerheid bieden, terwijl daarvan de schijn wel wordt gewekt. In Zuid-Holland speelt de overweging om afspraken te maken met gemeenten en waterschappen in WGR-verband (WGR = Wet Gemeenschappelijke Regelingen). De vraag of dat zo handig is duikt echter snel op, als de provincie discussie begint te voeren over de vraag of ze geoutilleerd zijn voor de taak. De provincie Noord-Holland lijkt het verst te gaan in het geven van een uitvoeringstaak aan gebiedscommissies.

Ongeacht de zienswijze, benadrukken alle provincies dat meer gebiedsgerichte werkwijzen winst is en dat enthousiasme en betrokkenheid noodzakelijke onderdelen zijn.

Spanning tussen de rol als participant en opdrachtgever

Onder de oppervlakte van de spanning tussen bestaand en nieuw bevindt zich de spanning tussen de provinciale rol als 'one of the guys', als participant dus, en een ontwikkeling waar de provincie meer op afstand komt te staan, als opdrachtgever. Deels lijkt dit onvermijdelijk, want alle provincies vinden dat de provincie met het ILG meer direct moet sturen op afrekenbare doelen. Aan de andere kant waren de provincies de laatste jaren bezig om een onderling gegroeid vertrouwen in de gebieden te bouwen en koesteren. Dit is een omslag van werken die lastig kan worden. Zo heeft bijvoorbeeld Gelderland nu meer dan tien jaar ervaring met streekcommissies die zelf gebiedscommissies kon instellen en gewend zijn om zwaarwegende beleidsvoorstellen uit eigen maak in te dienen bij de provincie. De opgave nu wordt dan het bewaren van deze energie terwijl de provincie zelf meer sturend wil optreden. De provincie Flevoland, die zelf zegt met tevreden gebiedspartners te werken, is een van de provincies waar men de ingewerkte omgangsvorm niet opzij wenst te zetten.

Voor de provincie gaat het er nu om een werkbaar balans te vinden tussen het stimulerende en het controlerende werk. Om te stimuleren moet de provincie in de gebieden actief meewerken aan het signaleren van kansen in de gebieden. Daarnaast moet de provincie gericht kunnen ingrijpen om de ILG-opgaven uitvoerbaar te kunnen maken en houden. Hier is de rol als opdrachtgever voor gebiedspartijen van groot belang. Het is een diverse rol, aan de

ene kant het aansturen van DLG en andere overheidsinstanties. Aan de andere kant gaat het om de hele waaier van gebiedspartijen binnen de diverse gebiedsprocessen. In dit krachtenveld lijkt zich een rol als participatieve opdrachtgever steeds meer uit te vouwen. Deze rol vangt veel van de meerzijdige opgave voor de provincie op. De 'ontmoetingsplek' voor beide deelrollen lijkt in de oprukkende gebiedscommissie te zitten.

Het werken met gebiedscommissies lijkt echt een trend onder de provincies. Bij een toenemende gebiedsgerichtheid, zoals in een gebiedscommissie, is het ook niet onwaarschijnlijk dat de deelnemers meervoudige identiteiten ontwikkelen. Een interessante vraag in dit verband is hoe men omgaat met de hieraan gekoppelde meervoudige loyaliteiten. Iemand die én ambtenaar is van de provincie én werkzaam is voor een gebied komt snel in een dubbelpositie. Dit kan een aandachtspunt worden de komende jaren.

De rol als participatieve opdrachtgever lijkt zich nu te ontwikkelen als een eigentijdse en subtiele sturingsvorm. Dit zien we soms in het bepalen van 'prioritaire' gebieden, waar de provincie subtiel haar eigen accent kan geven aan een proces.

Spanning tussen het sectorale en het integrale

Ongeacht hoe men zich zelf plaatst in de steeds terugkerende discussie over de spanning tussen het sectorale en het integrale werken, de problematiek wordt met het ILG niet minder actueel. Dit komt onder andere tot uiting bij een van de grote uitdagingen voor de provincie: het leren omgaan met grote complexe projecten waar integrale afwegingen plaatsvinden. In Zuid-Holland is vrijwel elke gebiedsproces van enige omvang complex en integraal. Maar ook in een provincie als Groningen, die zelf zegt minder dynamiek te kennen dan de Randstad, wordt dit punt expliciet genoemd als uitdaging in het PMJP. "De gevolgen hiervan zijn nog niet te overzien", stelt onder meer de respondent uit Groningen. De provincies stellen vaak dat het omgaan hiermee, met het aansturen van steeds meer gebiedsgerichte processen, nog veel meer moet inwerken op de provincie. De trend naar integrale vraagstukken versterkt de behoefte om prioriteiten en speerpunten in de gebieden te leggen. De provincie moet dan aansturen en voortdurend schakelen tussen gebied en provincie, met het Rijk en EU op de achtergrond.

De behoefte aan een integrale werkwijze kan ook botsen tegen de administratieve grenzen binnen een gebied. Op zijn minst kan dit complicerend werken, zoals bleek uit het verslag van de visitatiecommissie naar het gebiedsgericht werken in Overijssel. De problemen volgen de administratieve indelingen niet, en een Bestuurlijk Gebiedsoverleg kan zaken bespreken waar de provincie niets over te zeggen heeft. Water vormt op dit punt ook een complicerend element, stelt de visitatiecommissie, omdat water een aparte en onduidelijke status in het gebiedsgerichte werken heeft, en omdat de middelen voor water niet in de ILG-systematiek zitten. Dit gaat grote eisen stellen aan de interactie en de kwaliteit van de samenwerking.

In Limburg ziet men het belang van integrale werkwijzen, maar de provincie mist ook schakels in dit werk. Dit heeft de provincie opgepakt door samen met DLG een nieuwe werkwijze op te zetten: een landinrichting nieuwe stijl. Dat is voor Limburg het aanpakken van gebieden van rond de 800-1500 hectare groot. In het hele gebied kunnen dan de ambities bepaald worden in samenwerking met andere partijen. Zo kunnen zaken mee lopen die bijvoorbeeld voor gemeenten nuttig zijn. Het ILG-geld is dan katalysator. De overgang, zo omschrijven de respondenten in Limburg het, "liep van sectoraal naar gebiedsgericht naar gebiedsontwikkeling". Bij gebiedsontwikkeling spelen niet alleen natuur en landschap, maar ook andere thema's zoals infrastructuur en gemeentelijke uitbreidingsplannen. Het gaat om een breed scala aan thema's in een gebied. De respondenten stellen dat de provincie hierop

inspeelt door een sterke regie te voeren en veel inzetten op communicatie. Het is een methode die Limburg steeds meer gaat stimuleren.

Een spannend punt van aandacht is wat er van de mensen gevraagd wordt aan capaciteiten en vaardigheden bij een dergelijke omslag in werken. Mensen moeten leren bruggen te slaan tussen het sectorale en het integrale. In wezen vraagt dat kennis van beide 'werelden', en daarnaast is er de vraag hoe die twee met elkaar omgaan. Een belangrijk punt is dan hoe dit er in de praktijk uitziet en zal uitzien. Daar gaan we in het volgende paragraaf verder op in.

4.3 Intern management en organisatieveranderingen

Met het ILG volgt er voor de provincie niet alleen een grote uitdaging rond de omgang met externe partners, hetzelfde geldt voor de interne organisatie. Procedures die met ILG te maken hebben, zoals het verlenen van subsidies volgens het nieuwe format, het coördineren van beleid en input leveren aan de gebiedsgerichte uitvoering, rapportageverplichtingen en monitoring. Dit brengt veranderingen met zich mee als reorganisaties en nieuwe takenverdelingen. In paragraaf 4.3.1 bieden we de bevindingen op hoofdlijn en in paragraaf 4.3.2 bespreken we enkele belangrijke spanningsvelden in de sturingsrelaties.

4.3.1 Bevindingen op hoofdlijnen

Vele organisatorische veranderingstrajecten

Het ILG vraagt voor de meeste provincies om aanzienlijke organisatorische aanpassingen. Dat kan gaan om reorganisaties en het opzetten van nieuwe afdelingen voor de uitvoering, maar ook verschuivingen tussen de lijn en de gebiedsgerichte delen van de organisatie. Het gaat ook om aanpassingen in financieel-organisatorische zin. Voor sommige provincies waren de veranderingen al langer gaande, zoals in reconstructiegebieden als Limburg en Brabant. Voor Flevoland biedt ILG weinig inspiratie voor grote ingrepen doordat er weinig ILG-geld is. Maar, in het algemeen leidt het ILG tot grote veranderingen.

We hebben gezien dat de invoering van het werken met het PMJP/ILG tot nieuwe afdelingen/organisatiestructuren leiden, zoals in de provincies Friesland, Groningen, Friesland, Noord-Holland, Zeeland en Utrecht. Een deel van de veranderingen is al ingezet voordat ILG in werking werd gezet, en niet alles kan op de rekening van ILG gezet worden. Maar ILG is wel een trigger voor veranderingstrajecten en zal dat ook blijven. Want het ILG en de PMJP's vormen samen een grote kluit voor alle provincies.

De introductie van Front Office en Back Office: verschuiving van lijnorganisatie naar gebiedsgerichte organisatie

Een interessant verschijnsel in de provinciale organisatie is de introductie van een structuur van Front Office en Back Office. De Front Office zal belast worden met het gebiedsgerichte werk en de meest direct aan ILG-gelieerde uitvoering. De Back Office bestaat uit de sectoren/lijnorganisatie. Voorlopig zien we dit al in Groningen en Zeeland (net als bij het Rijk). Andere provincies werken ook met constructies die enigszins hierop lijken, zoals de één-loket aanpak in Noord-Brabant, Limburg en ook Utrecht, een Programmabureau ILG in Noord-Holland, de afdeling Inrichting Landelijk Gebied in Utrecht, of de afdeling Programma's en Projecten Landelijk Gebied in zowel Zuid-Holland en Friesland die belast is met de uitvoering van PMJP.

In essentie zien we hier een verschuiving van nadruk op de lijnorganisatie naar een meer gebiedsgerichte organisatie. Dit is de meest belangrijke ontwikkeling van de organisaties. In

het kielzog van die ontwikkeling volgen bijvoorbeeld meer gebiedsgerichte functies als gebiedscoördinatoren en accountmanagers. We zien hier de contouren van een nieuwe manier van werken. De provincies zullen ook te maken krijgen met een overgang naar een meer resultaatgerichte manier van interne sturing. Dat heeft gevolgen voor de organisatie, want de afzonderlijke afdelingen en directies kunnen simpelweg niet zelf het resultaat zomaar bepalen, dat moet in overleg tussen de lijn en de gebiedsgerichte deel van de organisatie. De lijnorganisatie (sectorgericht of niet) zal zich moeten richten op de bijdrage aan het resultaat en niet alleen argumenteren vanuit een deelaspect als een regel of regeling, of een sectorbelang.

Veel werk aan de winkel voor de administratieve organisatie

Intern is het van groot belang om het ILG-werk in goede banen te leiden. Dit is echter een forse taak waar de meeste provincies (begin 2007) nog hard aan moeten trekken om op orde te krijgen. Het gaat om uiteenlopende taken rond het programmeren van beleid en uitvoering, uitvoeringsregie, het afhandelen van beschikkingen, evaluaties, monitoring, rapportages opmaken, administratieve coördinatie van besluiten etc. regels, procedures en contracten moeten gemaakt worden en gecommuniceerd worden. Alleen al de aanpassingen in de jaarlijkse begrotingscyclus zal veel aandacht vragen. Veranderingen in de financiële en administratieve organisatie spelen in alle provincies wel een rol.

Verschuivingen in bevoegdheden: gevolgen nog niet te overzien

Al met al zien we nu een proces van verschuivingen in bevoegdheden waarvan de gevolgen nog niet te overzien zijn. Er zijn veranderingen op het vlak van bevoegdheden over besluiten, gebieds- en beleidsprogrammering, coördinatie, begrotingsposten en andere zaken. De gevolgen hiervan dienen niet onderschat te worden.

Het ILG brengt in veel provincies reorganisaties en organisatorische veranderingen met zich mee. Grote veranderingen zitten in het overgaan van lijn naar een meer gebiedsgerichte organisatie. Dit heeft geleid tot een ontwikkeling van Front Office en Back Office en vergelijkbare constructies. De gevolgen zijn nog niet te overzien, maar kunnen groot zijn. De provincie wordt een meer op resultaat en minder op regels en sectorbelangen gerichte organisatie.

4.3.2 Spanningen in sturingsrelaties

Een van de onderdelen van de ontwikkeling van ILG betreft de relatie tussen de nieuwe sturingsopgave en de interne provinciale organisatie. Wat in een klap verandert met het ILG is dat de provincie 'zelf veel meer gaat sturen' in het landelijke gebied. Althans, zo wordt het vaak verwoord. De provincie wenst meer direct te gaan sturen en gaat zelf minder uitvoeren. Dit onderscheid is duidelijk aanwezig bij de provincies. Zo lijkt de provincie, net als het Rijk, steeds meer in de rol van 'sturen op afstand' te komen. In wezen lijkt deze afstand vaak mee te vallen, want de provincie wordt in vele gevallen ook steeds meer een participatieve opdrachtgever. In dit beschouwende deel willen we niet zozeer conclusies trekken als spanningspunten aankaarten. Het gaat om spanningspunten die er op dit moment zijn in verband met de invoering van ILG.

Spanning tussen de al bestaande organisatie en een 'ILG-proof' organisatie'

De provincies zijn begin 2007 bezig hun organisaties 'ILG-proof' maken. Dit is forse opgave, die betrekking heeft op een groot aantal onderdelen van de bedrijfsvoering binnen de provincie. Opgaven die genoemd kan worden zijn a) het bewaken van interne en externe afspraken; b) aansturen van interne en externe partners; c) het inwinnen van gegevens,

monitoring, beheer en andere taken op het gebied van administratie; d) de financiële administratie van de middelen, en e) rapporteren over voortgang en resultaat.

Voor een deel zal dit tot veranderingen leiden in de financiële en administratieve taakverdeling en systemen. Er zit echter ook een heel andere kant aan deze veranderingen. Als gevolg van de toenemende gebiedsgerichte werkwijze maakt de provinciale organisatie een omslag mee voor de werkwijze voor de ambtenaren. Doordat de sturingsopgave verandert, komt de sturing zelf meer centraal te staan, en steeds meer van de organisatie komt terecht in rollen van opdrachtgevers, managers en coördinatoren. Dit is een veeleisende opgave voor de provinciale organisatie. De provincies gaan volgens eigen zeggen zelf steeds meer integrale afwegingen maken. Dat stelt minstens twee typen eisen die ook tot spanningen kunnen leiden. Ten eerste is er een spanning tussen de gebiedsgerichte mensen in de organisatie en de lijnorganisatie. Dit noemen we spanning tussen de Front Office en Back office. Een bijzondere variant hiervan is de spanning tussen de mensen die processen faciliteren en mogelijk maken (de planmakers) en de mensen die budgetten bewaken. Ten tweede is er een spanning tussen de visievorming en de vaak grillige wereld van de uitvoering. Het eerste algemene spanningsveld laat zich dus uitstippelen in minstens drie typen spanningsvelden. We lichten deze hier kort toe.

Spanning tussen ILG-organisatie (Front Office) en lijnorganisatie (Back Office)

De toenemende stroom van programmamanagers, projectleiders, gebiedsmakelaars en gebiedscoördinatoren is een interessant verschijnsel binnen de provincies. Deels lijkt dit gepaard te gaan met een krimp in de lijnorganisatie. De relatie tussen de gebiedsgerichte mensen en de lijnorganisatie kan de komende tijd steeds meer onder druk komen te staan. De spanning is te verwachten omdat deze twee typen ambtenaren verschillende doelen en belangen kunnen gaan beleven. De gebiedsmanagers opereren slechts voor een deel binnen de provincie. Ze kunnen de provincie vooral gaan beschouwen als een plek waar ze steun moeten vinden voor de gebiedsprocessen zelf. In de gesprekken met de provincies komt een verwachting tevoorschijn dat de gebiedsmensen sleutelmensen worden in de ontwikkeling, als schakels tussen gebied en provincie, en tussen beleidsvorming en uitvoering. Gebiedsmanagers die ook in de lijnorganisatie actief zijn, zoals afdelingshoofden in Flevoland, zijn bijzonder interessant. Steeds vaker duiken nieuwe constructies op hiervoor in de organisaties, zoals Front Office en Back Office. Een Back Office moet een Front Office voeden met goede input. Maar, wat is dat? Waar komt de verantwoordelijkheid voor een kwalitatieve goede inpassing van sectorale doelen te liggen? En wie wordt verantwoordelijk gehouden voor de samenwerking tussen Front en Back Office? Vraagt deze nieuwe uitdaging andere capaciteiten aan de mensen dan wat ze gewend zijn? En kan iemand dat zomaar leren? Er kunnen ook ongelijke waarden achter een sectorale insteek zitten dan een gebiedsgerichte insteek. Zijn er dan voldoende mechanismen voor dialoog en afweging aanwezig? Op dit moment lijken de provincies zich te realiseren dat dit geen eenvoudige of zelfs eenduidige vragen zijn.

Spanning tussen budget beheerders en planmakers

Veel van de (provinciale en ILG) subsidies en budgetten kennen nog een eigen systeem van doelen, bevoegdheden, beleidsontwikkeling en administratieve afhandeling. Sommige respondenten stellen dat er nog behoorlijk veel schotten zitten tussen de budgetten. Soms kunnen budgetten ook verbonden zijn aan afzonderlijke regels. Dit alles is verbonden met mensen wier functies aan deze 'schotten' zijn gekoppeld. Beleid is en blijft mensenwerk, en dit alles gaat daarom vaak gepaard met diepgewortelde gewoontes en routines rond procedures. Er is geen reden om dit licht op te vatten. Dit is een veranderingsproces binnen de organisatie waarin geïnvesteerd moet worden, stelt bijvoorbeeld de respondent in Groningen. Hij stelt tevens dat het een proces is waar men ook vertrouwen in moet hebben. Hiermee verwoordt hij

wat anderen ook aangeven, en het kan geïnterpreteerd worden als een noodzaak om te investeren in vertrouwen. Het is echter maar de vraag of een organisatorische herindeling voldoende is, en in hoeverre gedrag zich laat sturen door structuren.

Spanning tussen de visievorming en de grillige uitvoering

Het is niet zo verwonderlijk dat een spanning kan ontstaan tussen de visievorming en de vaak grillige wereld van de uitvoering. Visievorming is abstracter en leent zich voor mooie metaforen en langere termijn ideaalplaatjes. Uitvoering betekent de vertaling van deze visies naar de inzetbaarheid van ideeën, plannen, budgetten in een concrete setting van soms tegenstrijdige belangen en lastige overwegingen. De provincie Noord-Brabant heeft bijvoorbeeld een interessante oplossing bedacht waar alle uitvoeringstaken voor alle directies in een organisatieonderdeel Programma Landelijk Gebied zijn geplaatst. Dan belanden in ieder geval alle uitvoeringstaken bij een eenheid. We zien echter dat respondenten in het algemeen hoge verwachtingen rond de uitvoering willen temperen, onder meer vanwege de nog aanwezige schotten. Organisatorische ingrepen alleen lossen niet de afstemming tussen visie en uitvoering op. Maar, het bundelen van budgetten en uitvoering wordt wel als een belangrijk punt gezien. Het is een lastige zaak dat de visievormers niet de zelfde mensen zijn als de uitvoerders. Dat kan ook vaak niet, maar deze constatering roept de vraag op of er niet robuuste mechanismen voor gezamenlijk gedachtevorming moeten komen.

Tot slot

Ter afsluiting van het hoofdstuk kunnen we stellen dat het werk rond ILG in de loop van 2007 sterk gericht is geweest op doelen, afspraken en zogenaamde kaders. Dat is allerm minst vreemd, gezien de vroege fase waarin ILG zich bevindt. Het valt wel op dat het ILG op dit moment in een nieuwe fase is beland. Het gaat nu om de uitvoering, hoe een en ander geregeld moet worden. De verwachting is dat de 'sociale gereedschappen' in de relaties tussen de mensen en kaders vanaf nu meer aandacht zullen vragen. In het volgende hoofdstuk richten we de analyse op de condities voor de uitvoering van natuurbeleid in het ILG en de vraag in hoeverre gebiedsprocessen en het ILG een betekenis hebben voor het natuurbeleid.

5 ILG en natuurbeleid: condities voor de uitvoering

5.1 Inleiding

De vraag wat het natuurbeleid en de gebiedsgerichte werkwijzen met elkaar wel of niet hebben is interessant om meer redenen. Aan de ene kant bevat het natuurbeleid, net als andere beleidsterreinen, vele doelen en regels, terwijl gebiedspartners vaak ruimte voor eigen oplossingen wensen. Dat kan tot spanningen leiden. Aan de andere kant wordt juist van de gebiedsgerichte aanpak van de uitvoering van het natuurbeleid het benodigde draagvlak en de benodigde slagvaardigheid verwacht. De verwachting dat de provincies efficiënt kunnen sturen, omdat ze dichterbij dan het Rijk op de gebieden zitten waar de opgave uiteindelijk moet worden gerealiseerd, is een van de motieven achter het ILG geweest. In dit hoofdstuk gaan we in op de veranderingen in de condities voor de uitvoering die met ILG bedoeld wordt en hoe de provincies deze veranderingen zelf inschatten. In paragraaf 5.2 komt de vraag aan de orde of het ILG een bestuurlijke omslag betekent in het natuurbeleid. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de budgetten voor natuur en landschap in het ILG. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de beleidsruimte die door provincies (kan) worden benut bij de uitvoering van het natuurbeleid. Het gaat om kansen van het ILG voor de realisatie van de EHS (5.4.1), realisatie van de andere afspraken (5.4.2), om koppelingen tussen sectoraal beleid en integrale uitvoering (5.4.3) en om de beleidsruimte in de besteding van de gelden die het ILG biedt (5.4.4). Afgesloten wordt met een beschouwing in paragraaf 5.5.

5.2 Betekent het ILG een bestuurlijk- administratieve omslag?

Het ILG is bedoeld als een behoorlijk bestuurlijk-administratieve omslag in het Nederlandse beleid voor het landelijke gebied. De meeste respondenten beamen dan ook dat er een omslag gaande is, en dat ze hiermee in een aanzienlijk proces van decentralisatie zitten. Een deel van de omslag zit in de overgang naar meer gebiedsgericht werken, en dan nu veel meer aangestuurd vanuit de provincie, zoals in hoofdstuk vier aan de orde is geweest. Er wordt echter ook nadrukkelijk verwezen naar de omslag in de condities voor de uitvoering, onder andere van het natuurbeleid. Het ILG wordt gezien als een terechte poging om anders te gaan werken, om middelen te bundelen en ontschotten, om beleidsruimte te creëren bijvoorbeeld door de zogenaamde 'schuifruimte'.

Het ILG vertegenwoordigt een proces van vereenvoudiging, en vooral in de structuur van financiering zit een wezenlijke verandering. Ook in de relatie met het ministerie van LNV lijkt er een flinke sprong voorwaarts. De provincies omarmen de toegenomen bevoegdheden. Tegelijkertijd zijn er echter ook sterke twijfels over de mate van de omslag. Er zijn twijfels over de mate van ontschotting in de budgetten en de reële beleidsruimte via schuifruimte, die van invloed zijn op de mate waarin de uitvoering van de sectorale beleidslijnen, zoals het natuurbeleid, integraal kan worden aangepakt. De twijfels variëren van zorgen over de romplomp die erbij komt rond administratieve en financiële afwerking en afstemming, tot een tegenvallende ontschotting en een behoorlijke detailuitwerking die de flexibiliteit niet ten goede komt: "allerlei zaken zijn nu ook gelabeld". Uit de gesprekken blijkt dat de provincies in een proces van bezinning zitten. Een respondent stelt dat "het is een grote decentralisatie, de vraag is of we als provincies ook goed kunnen omgaan met de vrijheid die je dan krijgt?" De meeste respondenten zien dit als een grote uitdaging:

- “het is een uitdaging, maar...”
- “de omslag moet nog gemaakt worden”;
- “We kunnen makkelijker over instrumenten beschikken”
- “we kunnen het Rijk niet meer de schuld geven”
- “de subsidieregeling is een gigantisch karwei”
- “ze verwachten nu ook wat van de provincie, meer dan in het verleden. Dat is een mooie uitdaging”

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de uitvoeringscondities rond het ILG, en de veranderingen die gaande zijn. Conditie voor de uitvoering van het natuurbeleid worden deels gevormd door de budgetten die de provincies hebben gekregen. In de volgende paragraaf kijken we naar hoofdlijn van de budgetten in het ILG.

5.3 Budgetten in het ILG

De totale geldstromen onder het ILG bedragen 3,9 miljard Euro voor de gehele looptijd (2007-2013). Hiervan heeft 67% betrekking op natuur en 7% op landschap. De overige beleidscategorieën zijn recreatie, landbouw, bodem en water (zie Tabel 5.1). Meer dan driekwart (78%, 3,0 miljard Euro) betreft inzet van rijksgeld. De overige bijdragen zijn van provincies zelf en van derden in ongeveer gelijke delen.

Tabel 5.1 Verdeling middelen op thema's (Bron: Bestuursovereenkomsten, december 2006)

ILG-categorie	Bedrag in miljoen €	Waarvan rijksbijdrage	
		miljoen €	%
Natuur	2 578	2 291	76
Landschap	250	83	3
Landbouw	402	115	4
Recreatie	488	415	14
Bodem	100	72	2
Water	45	35	1
Totaal	3 864	3 013	100

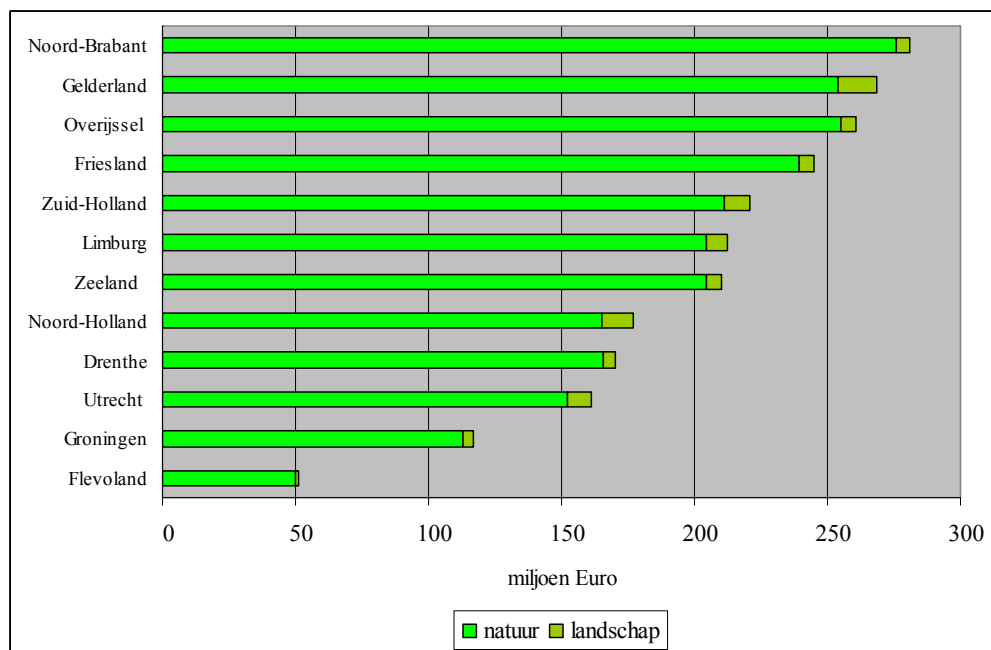
Het ILG gaat in termen van financiële middelen vooral over natuur. Althans, dat is het geval bij de ingang van het ILG. Dit betekent dat de realisatie van de natuuropgaven een grote rol speelt bij de uitvoering van het totale pakket aan afspraken die in het ILG gemaakt zijn.

Het budget voor natuuropgaven is op hoofdlijnen te verdelen naar de volgende beleidscategorieën:

- Ecologische Hoofdstructuur (verwerving en inrichting), waarbij de bedragen zijn uitgesplitst voor natte natuur, nieuwe natuur en robuuste verbindingzones;
- Programma Beheer;
- Milieukwaliteit EHS en VHR;
- Verdroging;
- Nationale Parken;
- Soortenbescherming.

Binnen het thema natuur zijn de grootste rijksbedragen toegekend voor de realisatie van de EHS. Een belangrijk punt bij de totstandkoming van de ILG-contracten is welke opgave provincies geacht worden te realiseren voor deze rijksbijdragen: het koppelen van de hoogte van de rijksbijdrage aan de afspraken (te realiseren hectares). Dit is een onderwerp dat voor

meerdere interpretaties vatbaar is, wat ook bleek tijdens de onderhandelingen tussen Rijk en provincies. De afgesproken prestaties, zijn gebaseerd op een normbedrag dat het Rijk bijdraagt per hectare. Provincies achtten het normbedrag van het Rijk per hectare te laag. Zij schatten de grondprijzen hoger in dan de rijksbijdrage. Er bestond daarnaast een verschil van inschatting tussen Rijk en provincies ten aanzien van ruilgronden: slechte gronden blijven over en zijn dus duurder (Commissie Verheijen 2006). Deze meningsverschillen hebben in de onderhandelingen tot een compromis geleid¹³. Wel vormen de bedragen, en belangrijker, wat hiermee gerealiseerd kan worden, een belangrijke conditie voor de uitvoering. Zij zullen een rol spelen bij het uiteindelijke resultaat dat provincies zullen behalen en bij het begrip van het uiteindelijke resultaat.



Figuur 5.1 Verdeling middelen voor natuur en landschap (Bron: Bestuursvereenkomsten ILG, december 2006).

De grote verschillen in inzet van ILG-middelen tussen de provincies (zie Figuur 5.1) betekent niet dat de provincies verschillende prioriteiten geven aan natuur in het ILG. Zij weerspiegelen vooral de verschillen in de grootte van de provincies en de taakstelling waar de provincies voor staan. Provincies met een grote taakstelling, ontvangen een groter budget. De berekening van restanttaakstellingen voor de natuuropgaven heeft een belangrijke rol gespeeld bij de toekenning van rijksmiddelen per provincie en heeft begin 2007 tot een voorlopig compromis geleid tussen het Rijk en de provincies. De exacte berekening van de restanttaakstellingen loopt in een apart traject richting de mid-term review in 2010. Dan zullen de afspraken volgens deze nieuwe berekening kunnen worden bijgesteld.

De budgetten voor natuur domineren het ILG. Een belangrijke conditie voor de uitvoering de komende jaren zal de grondprijs zijn.

¹³ Bij de mid-term review in 2010 worden de normbedragen nog eens tegen het licht gehouden en eventueel bijgesteld.

5.4 Uitvoering van natuurbeleid in het ILG

In deze paragraaf komt de uitvoering van het natuurbeleid aan de orde. In paragraaf 5.4.1 gaat het over de wijze waarop het ILG kansen biedt voor de uitvoering van de prestatieafspraken voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In paragraaf 5.4.2 behandelen we andere natuurthema's als verdroging, knelpunten robuuste verbindingzones, Nationale Parken en Programma Beheer. Twee thema's treden in het onderzoek naar voren als bijzonder belangrijk en worden hier in aparte paragrafen verder bediscussieerd. Dat betreft het sectorale dan wel integrale karakter van het natuurbeleid (paragraaf 5.4.3) en het betreft de beoogde flexibilisering via de zogenaamde schuifruimte en ontschotting (5.4.4).

5.4.1 Realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur

De gelden voor de EHS vormen een groot deel van het totale ILG-budget (zie Tabel 5.2). In totaal is in de ILG-overeenkomsten over alle provincies tussen 2007-2013 ingezet op verwerving van 19.927 hectare grond voor de EHS (incl. robuuste verbindingzones en natte natuur). De totale restanttaakstelling voor verwerving nieuwe natuur EHS na 2007 is 36.352 ha¹⁴. Na 2013 blijft als taakstelling verwerving nieuwe natuur EHS nog over: 16.425 hectare. Hiervan zal het grootste deel robuuste verbindingzones beslaan, die deels in 2018 verworven moeten zijn en deels na 2018.

Tabel 5.2 Afspraken realisatie EHS (Bron: LNV begroting)

Prestatie eenheid	Nieuwe EHS verwerven (ha) ¹	Nieuwe EHS, inrichten (ha)	Nieuwe EHS ruilen ((ha) ²
Drenthe	1.582	2.948	1.903
Gelderland	1.052	3.531	2.958
Flevoland	525	571	3
Groningen	862	1.784	1.525
Limburg	1.988	2.435	440
Overijssel	3.398	3.914	1.667
Zuid-Holland	1.726	3.432	2.781
Zeeland	792	1.056	820
Noord-Brabant	2.853	4.092	1.648
Noord-Holland	1.458	1.812	1.467
Friesland	2.198	3.409	1.662
Utrecht	1.494	1.932	672
Totaal 2007-2013	19.927	30.916	17.546
Restant na 2013	16.425	73.959	-

1 Hier zijn genoteerd: nieuwe natuur, robuuste verbindingen en natte natuur, indien van toepassing

2 Deze gronden zijn al verworven, maar nog niet overgedragen aan de eindbeheerder

Voor de inrichting van de EHS is de totale restanttaakstelling tot 2018 104.875 hectare. In de bestuursovereenkomsten ILG is de realisatie van 30.916 ha afgesproken. Na 2013 blijft nog over aan inrichting: 73.959 ha tot 2018. De achterstand die op het gebied van inrichting ten aanzien van de totale taakstelling bestaat, wordt met de afspraken in ILG-verband niet ingelopen. Er was niet genoeg rijksgegeld om de afspraken hoger in te zetten. De nu gemaakte ILG-afspraken betekenen een gemiddelde overeengekomen jaarlijkse inrichting van 4.400 ha. Dit ligt aanzienlijk hoger dan de gemiddelde snelheid waarmee de afgelopen drie jaar is ingericht: gemiddeld 1.100 ha per jaar. Dit moet dus versneld worden, om de einddoelstelling

¹⁴ Bron: LNV begroting: 38.649 minus NURG en Maaswerken.

in 2018 te gaan halen. De mid-term review in 2010 is vastgesteld als een moment waarop de afspraken kunnen worden bijgesteld. Dit betekent dat het een grote uitdaging voor deze provincies wordt om het geld met de mid-term review op te maken. Er kan dan in 2010 worden aangetoond dat er meer geld nodig is.

In sommige provincies ligt de taakstelling voor verwerving en inrichting van de EHS lager dan de ambitie van de provincie. In verschillende provincies wordt door de respondenten aangegeven dat zij de komende jaren meer zouden willen verwerven en inrichten. De beschikbare rijks gelden die het uitgangspunt voor de prestatieafspraken, zijn volgens verschillende respondenten de beperkende factor geweest. Hierdoor zal er na 2013 naar verwachting nog een aanzienlijke opgave van de EHS resten. Dit heeft verschillende consequenties. Het kan aan de ene kant leiden tot een stagnatie in provincies, wanneer de realisatie van de EHS even stil komt te liggen, omdat het geld op is. Dit zal naar verwachting maar op beperkte schaal kunnen gaan spelen, in de provincies die menen dat ze het beschikbare rijks geld met een paar aankopen al op hebben, terwijl de dynamiek in de streek wel meer had toegelaten (provincie Drenthe) en provincies die denken de afgesproken taakstellingen verwerving gemakkelijk te gaan halen (bijvoorbeeld Flevoland). Aan de andere kant kan het beperkte budget een extra stimulans aan de provincies bieden. Een aantal provincies wil de realisatie van de EHS toch versnellen (bijvoorbeeld Groningen, Friesland, Drenthe, Noord-Brabant). Onder meer deze provincies zullen hun uiterste best doen om richting de mid-term review in 2010 het geld uit te geven. Zij zijn van plan dit te doen door gebruik te maken van de nieuwe bevoegdheden die de WILG in de landinrichting biedt of door de eerste jaren meer geld in te zetten op de EHS of door zelf te voor- of co-financieren.

De afspraken voor verwerving en inrichting van de EHS laten nog een grote restanttaakstelling over na 2013. Bij de Mid Term Review kunnen de provincies extra budget claimen. Dat kan een stimulans bieden voor provincies voor een snelle uitvoering.

Biedt het ILG de uitvoering van de EHS kansen voor versnelling? Om hier iets over te kunnen zeggen, moeten we eerst ingaan op de wijze waarop de uitvoering van de EHS in het ILG wordt aangepakt. In hoofdstuk vier is aangegeven, dat in veel provincies bij de uitvoering van de ILG-afspraken twee verschillende sporen worden onderscheiden. Het ene spoor is het zogenaamde 'opdrachten' spoor (de landinrichting/opdrachten aan DLG) en het andere spoor is het projectenspoor (via subsidie aanvragen/ 'bottom-up'). Meerdere respondenten geven aan dat het 'grote' ILG-geld (dat bestemd is voor grondaankopen en inrichting van de EHS) via het opdrachterspoor wordt besteed. De realisatie van het EHS lijkt dus meestal via het opdrachterspoor te lopen, via de 'landinrichting', met inzet van DLG.

De relatie tussen provincies en DLG

Natuur lijkt vaak vooral een zaak tussen de provincie en uitvoerende diensten als DLG. Natuur heeft mede daarom vaak een sectoraal karakter en het oogt wellicht nog meer sectoraal in de beeldvorming. Deze beeldvorming wordt misschien versterkt doordat natuur haar eigen plandocumenten kent, met een 'eigen' wetgeving, eigen ambtenaren enzovoorts. De provincies afzonderlijk worden nu zelf opdrachtgevers voor DLG en mogen zelf de aansturing regelen (zie hoofdstuk 3). Door deze werkverdeling tussen provincie en DLG lijkt de realisatie van EHS soms niet zoveel te hebben met gebiedsgerichte processen in algemene zin. Dat komt omdat dit specifieke werkproces in relatief eenduidige termen omschreven kan worden: de EHS wordt door de provincie begrensd en de aankoop en inrichting van gronden loopt via prestatieovereenkomsten, met vooral DLG. Het beheer wordt vervolgens aan een natuurbeheerder uitgezet. Dat het werk vooral via DLG loopt, betekent echter niet dat er iets verandert. De WILG brengt veranderingen met zich mee in de landinrichting, die de flexibiliteit vergroten (zie paragraaf 3.3.1) en waar provincies op in zullen spelen.

Provincies en DLG

Voor realisatie van EHS en ILG is het van belang te constateren dat het rijk 5.690.000 DLG uren voor de provincies ter beschikking stellen voor de periode van 7 jaar. De provincies vrezen weliswaar dat knelpunten kunnen ontstaan doordat veel DLG capaciteit gevraagd wordt tegelijk. Als de provincies versneld de EHS willen realiseren, dan komt DLG wellicht in problemen. Sommige denken ook dat men met deze constructie het rijk via de zijdeur weer naar binnen krijgen, omdat mensen zijn mensen en een omslag in het denken en doen niet zomaar plaatsvindt. Er worden ook vraagtekens gesteld bij een 'gedwongen winkelnering'. Bijna alle provincies zien de uren van DLG echter als een belangrijk stuk decentralisatie.

Veranderingen in landinrichting

Landinrichting blijft voor de een groot aantal provincies de voornaamste weg in het realiseren van de EHS. De systematiek van landinrichting in de voorgaande jaren bracht met zich mee dat het enkele jaren duurt voordat een project wordt afgerond en de hectares als ingericht kunnen worden opgenomen in de overzichten. In de klassieke landinrichting waren er vaste momenten voor het opmaken van de balans. Volgens een respondent werd in de oude landinrichting het tempo teveel bepaald door rijkspartners. *“Dat was niet altijd een goede match tussen tempo in gebiedsprocessen en de wensen uit het Rijk. Deels daardoor is ILG tot stand gekomen”* (respondent provincie Friesland). De respondenten in de provincie Friesland menen dat de nieuwe 'landinrichting' meer op te vatten is als een gebiedsproces, terwijl de rijksoverheid voorheen in de landinrichting een (te) grote rol had, waardoor de landinrichting niet echt paste bij gebiedsprocessen. *“De landinrichting werd meer van bovenaf bestuurd”* (respondent provincie Friesland).

Met WILG en ILG verandert dit. Natuurbeleid wordt door het wegvallen van de procedurele vastigheid dynamischer. De provincie krijgt meer invloed en vormvrijheid in landinrichting. Door de zogenaamde 'vormvrije procedure' in landinrichting die met de WILG is ontstaan, kan de provincie zelf meer het tempo van de grondverwerving kan sturen. De provincies bepalen de strategie en geven opdracht aan BBL voor aankoop, verkoop, ruil en overdracht van gronden. Daarnaast bepalen provincies hoeveel grond gekocht wordt, op welke locatie, voor welke doelen en welke ruilgronden worden ingezet (programmering), de inrichting en doorleveren aan eindbeheerders (www.ilg.nu) De provincie kan zich nu ook zelf bezig houden met het ruilen van gronden, waar dit voorheen alleen in landinrichting kon door DLG. Nu dus kan de provincies zelf ook kansen benutten voor waar geschikte grond zit. Het gaat nu ook om meer hectares. De WILG biedt de provincie 'de mogelijkheid van inzet van zowel vrijwillige als wettelijke kavelruil' (provincie Zeeland 2006, p. 47). Ruilgronden zijn gronden die al zijn verworven, maar nog niet in handen zijn van de eindbeheerder. Het ruilen van gronden met BBL-grond of door middel van de inzet van de grondvoorraad kan bijdragen aan realisatie van de EHS (Provincie Noord-Brabant 2006, p. 11). Aan de ene kant kan gezegd worden dat de ophoping van ruilgronden (zie Tabel 5.2) zorgelijk is vanuit het oogpunt van de realisatie van de EHS; het zijn immers allemaal gronden die wel aangekocht zijn, maar niet de goede plek liggen. Aan de andere kant zien provincies juist kansen van de pragmatische aanpak en het feit dat ze dicht in de gebieden zitten voor het ruilen van gronden.

De provincie kan de uitvoering van landinrichtingsprojecten nieuwe stijl ook (deels) uitbesteden aan bestuurscommissies, die hun basis vinden in de provinciewet (voormalige landinrichtingscommissies). De bestuurscommissies zitten nu meer onder de vlag van de provincie dan voorheen onder de landinrichtingswet. De provincie kan de bestuurscommissies zelf bevoegdheden toekennen, zoals de goedkeuring van het projectplan en inrichtingsplan, het vaststellen van een ruilplan of de afhandeling van bezwaren over het toedelingsplan. De provincie is nu meer verantwoordelijk voor het welslagen van de doelen en zit er daarom dicht op.

De provincie kan ook meer actief sturen op het tempo van grondverwerving (provincie Friesland 2006, p. 18). In sommige provincies gaan de bestuurders zich actiever bemoeien met de grondpolitiek, bijvoorbeeld in Noord-Brabant en Groningen. *“We willen voor strategische gronden meer kunnen bieden dan DLG nu gewend is te doen”* (respondent Groningen).

Voor DLG is dit ook wennen: *“DLG zit nu veel dichter op het provinciale bestuur. Bijvoorbeeld wanneer de provincie in het geval van overleg met boeren zelf een bod doet, is dat vloeken in de kerk voor BBL, want dat was vroeger nou typisch iets voor BBL, die deed de biedingen. BBL gaat nu over biedingen namens college van GS. Maar onze gedeputeerde bemoeit zich met actief met de biedingen die de dienst doet. De minister zat daar mijlenver vandaan. Dat was een schok voor BBL. Daar zit een spanning”* (respondent provincie Groningen). (Overigens is in de ILG overeenkomsten vastgesteld dat de provincie bij grondverwerving met middelen uit het ILG voor marktconforme prijzen op de grondmarkt moet opereren).

Landinrichting ‘nieuwe stijl’ biedt de provincie dus meer (vorm)vrijheid. Er zitten kansen voor versnelling, onder meer ruilgronden in te zetten of door ineens met een paar laatste hectares verworven grond ineens een groot stuk te kunnen inrichten en daarmee een grote klap te maken. Het niet meer vastzitten aan vaste momenten waarop de balans wordt opgemaakt speelt daarin een rol. Vooral het anticiperen op kansen en die benutten is hierbij belangrijk. De grotere dichtheid aan ambtenaren in de gebieden door middel van gebiedsmanagers en dergelijke, vergroten volgens vrijwel alle respondenten de mogelijkheden om als provincie deze kansen te signaleren en benutten. Het ILG biedt hierin dus mogelijkheden.

De realisatie van de EHS loopt vooral via het landinrichtingsspoor. Provincies verwachten dat de veranderingen met de WILG perspectieven bieden voor versnelling en betere programmering van projecten, doordat in plaats van de Minister, Gedeputeerde Staten nu de landinrichting aanstuurt. Provincies zitten dichter op de bestuurscommissies en kunnen het tempo van de grondverwerving meer sturen.

Kunnen provincies de kansen ook benutten?

De mate van succes wordt bepaald in een wisselwerking tussen de beleidsprogrammering en externe ontwikkelingen als de gronddynamiek. Van de provincies die denken de taakstellingen gemakkelijk te gaan halen (Groningen, Drenthe, Flevoland, Noord-Brabant), plaatsen de respondenten verschillende kanttekeningen. In vooral de noordelijke provincies ziet men de gronddynamiek als een gunstig factor. In Groningen verwacht de respondent dan ook het geld weg te kunnen zetten. *“De dynamiek is hier geringer. De vertraging zit altijd in bestuurlijke processen in het voortraject. Wij zijn snel in de besluitvorming. Er zijn niet zulke complexe toestanden als in de Randstad”*. Flevoland: *“De meeste hectares hebben we zijn al aangekocht. In andere provincies is dit moeilijker: de moeilijkste hectares moeten ze nog gaan doen. Dat valt bij ons ook wel mee”*. In Noord-Brabant echter, een van de provincies die wil gaan versnellen bij het realiseren van de EHS, is de verwachting dat de roep om onteigening wel op het laatst groter wordt en dat versnellen, ondanks een politieke wens, waarschijnlijk niet haalbaar is.

Respondenten uit andere provincies, waar bijvoorbeeld nog wel de moeilijke hectares moeten worden gedaan, of waar de dynamiek veel groter is, menen echter dat het de grootste uitdaging van de komende jaren is om het ILG-budget ook weg te zetten en de prestaties te realiseren (Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel). Het feit dat het ‘laaghangende fruit’ is geplukt, de gemakkelijk te realiseren hectares al zijn gerealiseerd, is hiervan een van de oorzaken. Een van de respondenten (Utrecht) meent: *“De afgelopen jaren hebben we in heel veel gevallen zelf geld bijgelegd. Dat zullen we de komende jaren ook weer gaan doen, maar we moeten ons wel realiseren dat de gemakkelijk te realiseren onderdelen zijn gerealiseerd. Het laaghangende fruit is geplukt”*.

De normbedragen¹⁵, die in het onderhandelingstraject lager uitgevallen dan de provincies hadden gedacht (zie paragraaf 5.3) bemoeilijken het realiseren van de opgave. In Flevoland maakt de respondent zich zorgen om normkosten, omdat in Flevoland *“ook de inrichtingskosten natuur relatief duur zijn door de rijke natte grond”*. Het betekent dat provincies in de praktijk te weinig voor de gronden kunnen bieden. Noord-Brabant: *“Voor de praktijk zie je nu dat het normbedrag gewoon te laag is voor staatsbosbeheer, natuurmonumenten en Brabants landschap”*. De provincies moeten dit verrekenen met de reële kosten in gebiedsprocessen. De respondent in Utrecht: *“Dan ook nog een laag normbedrag, waarvan je weet dat het te laag is, dan haal je het niet. Nu zijn we bezig met de gebiedsprogramma's, waarin we de normbedragen ook hoger stellen, want anders ben je niet reëel bezig”*. Het kan ook betekenen dat provincies zelf meer budget zullen moeten bijleggen. Versnellen door de eerste jaren meer geld op de EHS te zetten (voorfinanciering) of door zelf te cofinancieren is een optie die provincies willen benutten om de EHS sneller te realiseren (zie bijvoorbeeld provincie Noord-Brabant 2006, p. 11). Het hangt er dus vanaf hoeveel geld de provincies hier zelf voor in willen zetten. In sommige provincies is in dit geval een politieke keuze voor versnelde realisatie van de EHS van belang (bijvoorbeeld in Groningen en Noord-Brabant).

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de WILG via landinrichting kansen biedt voor versnelling van de EHS. Er zijn echter beperkende factoren die blijven bestaan, die grotendeels buiten de structuur van het ILG zelf gezocht moeten worden, zoals de gronddynamiek en de vrijwilligheid bij de verwerving. De beperking van onvoldoende rijksgeld is er een die naar de mid-term review wellicht op herziening vraagt. Dat zal ervan af hangen hoe ver provincies zijn gekomen en kunnen laten zien of ze extra geld nodig hebben.

Er is een tweedeling in de provincies die denken de taakstellingen EHS wel te gaan halen (Drenthe, Groningen, Flevoland, Friesland, Noord-Brabant) en provincies die moeite zullen hebben om de opgave te realiseren (Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel). De versnelde uitvoering van de afspraken EHS is met onzekerheden omgeven, zoals de gronddynamiek en de kansen voor cofinanciering.

5.4.2 Realisatie van de andere natuurthema's

In de bestuursovereenkomsten zijn naast de afspraken voor verwerving en inrichting van de EHS, afspraken gemaakt voor verschillende andere natuurthema's. Dit zijn beheer (binnen en buiten de EHS), soortenbeleid, milieukwaliteit (waaronder de aanpak van verdroging), Nationale Parken en een klein aantal overige afspraken. De afspraken en de opmerkingen van de respondenten over de realisatie van deze afspraken in het ILG worden in deze paragraaf besproken.

Afspraken beheer

De provincies hebben met het ILG ook de aansturing gekregen over het natuurbeheer (Programma Beheer). Programma Beheer (binnen en buiten de EHS, zie Tabel 5.3) is van regie over gegaan naar Gedeputeerde Staten. De afspraken in het ILG bevatten de regelingen Subsidieregeling Natuur 2000 (SN), functieverandering (SN-f), de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en ganzenfouragegebied. Om het beheer echter op een manier aan te gaan sturen die past bij de gebiedsgerichte aanpak, is een omvorming nodig van Programma Beheer. Tussen het Rijk en de provincies is afgesproken dat hier een traject van twee jaar voor wordt genomen, en dat tot 2009 geen veranderingen worden doorgevoerd in

¹⁵ Rijksbijdrage voor de realisatie van een prestatie-eenheid van een rijksdoel.

Programma Beheer. De subsidieregelingen agrarisch natuurbeheer (SAN) en natuurbeheer (SN), zijn tot 2009 overgegaan in voor alle provincies identieke regelingen, (pSAN en PSN), waarbij Dienst Regelingen van LNV de betalingen doet.

Tabel 5.3 Afspraken voor beheer binnen en buiten de EHS (bestuursovereenkomsten)

Prestatie eenheid	Beheer in nieuwe en bestaande EHS (ha) ¹⁶	In EHS: SN	In EHS: SN-f	In EHS: SAN	Beheer buiten EHS (totaal)
Drenthe	21.066	12.822	3.086	5.158	3671
Gelderland	67.310	53324 ¹⁷	4063	9923	12505
Flevoland	5.445	4.786	326	333	1008
Groningen	14.550	7.920	1.629	5.001	2580
Limburg	23.797	16256	2915	4626	4140
Overijssel	35.381	21.723	4.473	9.185	6147
Zuid-Holland	22.014	12223	2070	7721	3982
Zeeland	12.179	9261	941	1977	2224
Noord-Brabant	52.074	41505	4226	6343	9450
Noord-Holland	23.812	15.604	2.253	5.955	4284
Friesland	33.941	21.239	3.303	9.399	6095
Utrecht	16.609	9.977	2.181	4.451	2871
Totaal 2007-2013	328.178				

De aantallen hectares agrarisch en particulier natuurbeheer die in het ILG zijn afgesproken, betreffen meestal lopende contracten van de regelingen natuurbeheer. Ondanks dat Programma Beheer nu onder sturing van GS staat in plaats van onder de Minister, verandert er in eerste instantie weinig. Programma Beheer wordt uitgevoerd door Dienst Regelingen met (tot 2009). Het ILG-budget voor beheer gaat dan ook rechtstreeks naar Dienst Regelingen. "Programma Beheer is 'lopende business'", illustreert de respondent uit de provincie Noord-Brabant.

De mogelijkheid om te schuiven met budgetten, dat het ILG in theorie kenmerkt, is voor de budgetten van Programma Beheer beperkt. Het is moeilijk 'schuiven' met gelden van Programma Beheer, enerzijds omdat deze een eigen systematiek heeft. "In theorie is er wel schuifruimte, maar is er bijvoorbeeld geld bij aankoop over en bij beheer te weinig, dan is doorsluizen is lastig, want het is een heel andere systematiek. Financieel technisch voor Programma Beheer leg je je voor lange tijd vast" (respondent provincie Overijssel). De hectares beheer die in de overeenkomsten zijn afgesproken, zijn geen flexibele hectares: het is een weerslag van afspraken die al vastliggen. Het heeft dan ook weinig zin om onderscheid te maken tussen nieuwe en lopende verplichtingen. De enige reden dat de provincie nieuwe contracten aangaat is wanneer iemands contract afloopt in de periode 2007-2013 (Zeeland).

Een andere reden die schuiven met de hectares van Programma Beheer bemoeilijkt, is dat wisselen tussen bijvoorbeeld agrarisch en particulier beheer, of tussen verwerven EHS en agrarisch beheer verschillende natuurdoelen oplevert en dus niet altijd de afgesproken natuurdoelen kunnen worden gerealiseerd wanneer geschoven wordt tussen deze categorieën (Limburg). Het inzetten van de regelingen natuurbeheer blijft daarmee vooralsnog een beetje

¹⁶ In bestaande en nieuwe EHS. incl.lopende verplichtingen

¹⁷ budget ingekort voor kroondomeinen want is een rijkstaak

buiten de gebiedsaanpak, in ieder geval tot 2009. Samenhangend met de veranderingen in Programma Beheer, wordt in de bestuursovereenkomsten ILG vastgesteld dat in 2010 kwaliteitsafspraken voor de natuur (binnen de EHS en Natura 2000-gebieden) gemaakt worden. “Het Rijk en de Provincie geven voor de mid-term review ILG (2010) nadere invulling aan kwaliteitsborging van de EHS (inclusief de Natura 2000-gebieden), door afspraken te maken over definiëring van natuurkwaliteit, over ambities voor natuurkwaliteit en over monitoring van effecten. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande begrippenkaders en monitoringssystemen” (Bestuursovereenkomsten: zie bijlage 3).

In de meeste provincies geeft men aan dat particulier beheer niet erg goed loopt. Er is simpelweg onvoldoende animo voor het thema, zoals blijkt in o.a. Zuid Holland, Limburg, Zeeland en Friesland. Voor het vergroten van het animo van grondeigenaars voor beheer, is met de gebiedsgerichte aanpak volgens meerdere respondenten wel winst te behalen. Er zijn hierover afspraken gemaakt met DLG. DLG gaat in de landinrichting aan betrokkenen aangeven dat verwerven niet de enige optie is. Friesland wil bijvoorbeeld de voorlichting versterken. In Utrecht wordt gezegd dat de uitvoering van de hectares beheer buiten de gebiedsprogramma's blijven, omdat Utrecht niet aan een bepaald gebied gebonden willen zijn. Wel kan het programmabureau in een gebied stimuleren dat grondeigenaren beheersovereenkomsten willen inzetten. De provincies zijn het erover eens dat de omslag van Programma Beheer vanaf 2009 gericht zal zijn op meer maatwerk kunnen leveren en vereenvoudiging.

Programma Beheer blijft tot 2009 buiten de gebiedsaanpak. De intentie is dan wel om Programma Beheer via gebiedsprocessen in te zetten voor meer maatwerk, vereenvoudiging van het beleid en daardoor het vergroten van het draagvlak.

Milieukwaliteit EHS en VHR

In het ILG wordt voor *milieukwaliteit EHS en VHR* de nadruk gelegd op de afspraken voor het oplossen van de verdrogingproblematiek (Tabel 5.4). In de bestuursovereenkomsten van het ILG zijn hectares afgesproken waarin de provincies de verdroging aan zullen pakken. De ILG rijksbijdrage voor verdrogingsbestrijding mag alleen worden ingezet in gebieden die op de Toplijsten verdroging zijn gezet (bestuursovereenkomsten ILG art. 10).

Tabel 5.4 Afspraken verdroging (bestuursovereenkomsten ILG; LNV 2007)

Prestatie eenheid	Afspraken verdroging ILG overeenkomsten (dec. 2006) (ha)	Afspraken verdroging Toplijst (ha) (sept. 2007)	Aantal gebieden Toplijst
Drenthe	6826 VHR 3360 overig EHS	10.186	8
Flevoland	0 VHR 1500 overig EHS	1983	16
Friesland	2200 VHR 547 overig EHS	(nog geen vastgestelde lijst)	-
Gelderland	PM	4658	32
Groningen	897 VHR 2876 overig EGS	4241	21
Limburg	2818 VHR1 406 overig EHS	2724 (+ 1422 onbekend)	48
Overijssel	1711 VHR	1854	15
Noord-Brabant	6278 VHR 2324 overige EHS	15983	36
Noord-Holland	19255 VHR 3410 overig EHS	22665	14
Utrecht	2411 VHR 3537 overige EHS	5949 ¹⁸	31
Zeeland	1402 VHR 1105 overige EHS	5098	30
Zuid-Holland	2483 VHR 412 overige EHS	2895	21

¹⁸ Hiervan wordt een deel met prioriteit aangepakt en andere lopen gewoon mee in de gebiedsprocessen.

Het definitief vaststellen van de Toplijsten was ten tijde van het vaststellen van de bestuursovereenkomsten nog niet geheel afgerond. De cijfers van de bestuursovereenkomsten zijn daarmee geen definitieve cijfers. De Toplijsten zijn in juli 2007 naar de Kamer gegaan en in september bevestigd. In de Tabel 5.4 staan de afgesproken hectares in de ILG-bestuursovereenkomsten naast de cijfers van de Toplijsten zoals die in er september 2007 voor stonden (LNV 2007).

De mate waarin de verdrogingsbestrijding ook daadwerkelijk tot de Toplijst beperkt zal blijven, verschilt naar verwachting tussen de provincies. De provincies willen de aanpak van verdroging soms liever meer flexibel combineren met realisatie van de EHS in EHS-gebieden die niet op de Toplijst staan. De Toplijst is daarmee enigszins in contrast met de ILG-filosofie. De aanpak van verdroging leent zich goed voor het combineren van doelen, menen verschillende respondenten (o.a. in de provincies Groningen en Noord-Brabant) en zij zullen deze mogelijkheden ook benutten. Dit past niet altijd met de systematiek van de Toplijst.

Friesland heeft een ruime Toplijst opgesteld, omdat ze 'werkenderwijs' willen ontdekken wat haalbaar is. In Groningen wordt gezegd dat verdroging altijd meelift. Een respondent uit de provincie Groningen illustreert: *"Bij verwerven binnen de EHS en inrichtingsmaatregelen dienen ook verdrogingdoelen voor de keuze van aankoop. De middelen komen dan vrij om iets extra's te doen. We willen bijvoorbeeld kijken of we voor diezelfde centen ook iets voor toerisme kunnen betekenen"*. Groningen gaat ook buiten de Toplijst verdroging aanpakken, met de kans dat ze dan de Toplijst niet helemaal realiseert. *"Groningen gaat ook buiten de Toplijst verdroging meepakken als dat kan. (...) Vanuit 'kansen benutten' kan verdroging bijdragen aan het realiseren van de doelstelling, ook als staat het niet op de Toplijst. Als dat zo is, dan doen we het wel"* (ibid).

Andere provincies zetten vooral in op de gebieden in de Toplijst. *"In Noord Brabant kunnen we niets meer buiten de Toplijst doen. Dat moeten we dan zelf betalen"* (respondent Provincie Noord-Brabant). In Overijssel wordt eerst ingezet op de gebieden in de Toplijst waar de meeste winst valt te behalen. In de provincie Overijssel is begrenzing en realiseren van de EHS vaak ook een kwestie van vernatting. De EHS gelden zijn daarvoor niet toereikend. De provincie heeft daarom de Toplijst verdroging gekoppeld aan de EHS gebieden. De reden is dat meer geboden kan worden bij grondverwerving. *"Dan kun je meer bieden bij de grondverwerving dan volgens de markt zou mogen; in theorie zou je zelfs kunnen onteigenen want dat mag van het waterbeleid"*.

Ten tijde van de interviews is er ook een verschil in hoe ver de aanpak al is voorbereid. In Utrecht weet men bijvoorbeeld al welke gebieden de provincie gaat aanpakken. In Drenthe is men daar nog niet aan toe. Daar moet de aanpak nog worden geprogrammeerd, wat de provincie in samenwerking met de waterschappen opakt.

De aanpak van de verdroging binnen het ILG leidt in provincies tot extra discussie over de programmering. De aanpak zal zich niet in alle provincies beperken tot de Toplijst.

Nationale Parken, soortenbeleid en knelpunten robuuste verbindingzones

Andere doelen en categorieën in het natuurbeleid hebben hun eigen middelen (Tabel 5.5), zoals de Nationale Parken en het soortenbeleid en het opheffen van knelpunten robuuste verbindingzones (Ecoducten e.d.).

Tabel 5.5 Afspraken Nationale Parken, soortenplannen en knelpunten robuuste verbindingzones (bestuursovereenkomsten)

Prestatie eenheid	Nationale Parken (jaarplannen)	Soorten-bescherming (jaarplannen)	Opheffen knelpunten robuuste verbindingzones (stuks)
Drenthe	3x7	7	3
Gelderland	-	7	6
Flevoland	-	7	-
Groningen	1x7	7	6
Limburg	3 x 7	7	3
Overijssel	2 x7	7	3
Zuid-Holland	-	7	2
Zeeland	1 x 7	7	2
Noord-Brabant	3 x 7	7	4
Noord-Holland	2 x 7	7	2
Friesland	2 x 7	7	4
Utrecht	1 x 7	7	1

Voor Nationale Parken en soortenbescherming zijn de ILG-afspraken de uitvoering van jaarplannen. De programmering hiervan biedt geen kansen voor het schuiven of combineren. Over het soortenbeleid illustreert een respondent uit de provincie Zeeland: *“Er gebeurt niets anders dan er in het verleden gebeurde. Alleen toen gaf LNV rechtstreeks het geld. Nu leveren we als provincie ook al een tijd een zelfde bedrag erbij. Nu beschikken we over beide bedragen”*. Een respondent uit de provincie Flevoland meent: *“Het soortenbeleid was een meerjaren uitvoeringsprogramma soortenbeleid met budget. De provincie legde daar een even groot bedrag naast. Daarmee voerden we een aantal concrete projecten uit. Dat beleid wordt voortgezet, alleen willen we kijken of je dat wat integraler kunt uitvoeren. Het soortenbeleid staat vrij los van het ILG. Het is een andere invalshoek, namelijk soorten. ILG is meer investeren in gebied”*.

Het ILG brengt geen veranderingen in de uitvoering van soortenbeleid, Nationale Parken en het oplossen van knelpunten robuuste verbindingzones.

5.4.3 Relatie tussen sectoraal beleid en gebiedsgerichte uitvoering

Het natuurbeleid heeft vaak een sectorale ‘insteek’, terwijl de uitvoering vaak in een proces van integrale afwegingen en gebiedsgerichte werkwijzen wordt aangepakt. Er zijn verschillende manieren waarop het ILG de relatie tussen het sectorale natuurbeleid en de integrale uitvoering beïnvloed. Deze kunnen effecten hebben op de efficiency van het natuurbeleid. In dit onderzoek zijn vooral twee onderwerpen naar voren gekomen. Ten eerste gebiedsgerichte werkwijze, bijvoorbeeld via de betrokkenheid van gebiedscommissies bij de uitvoering van het natuurbeleid en ten tweede de coördinerende (regie)rol van de provincie.

Gebiedsgericht werken als brug tussen sectoren

Een gebiedsgerichte werkwijze biedt kansen wanneer de betrokken partijen winst zien in de samenwerking. Voor de provincie is dit een kans om haar partners dan iets te bieden, om deze samenwerking te stimuleren. Voor andere partijen biedt een gebiedsgericht aanpak een kans om een problematiek op een uitvoerbaar manier neer te zetten. Opvallend genoeg menen de meeste provincies dat gebiedscommissies, meestal in de vorm van breed

samengestelde adviescommissies, een kleine rol spelen wanneer het gaat om het realiseren van natuuropgaven. Ook de gemeenten en waterschappen spelen volgens de respondenten niet zo'n grote rol in het natuurbeleid. Hier volgen enkele illustraties:

- *'Gebiedscommissies hebben er vaak niets mee te maken'; de invloed van de commissies op het natuurbeleid is erg klein.*
- *"Natuur leent zich minder voor gebiedscommissies".*
- *"De gemeenten en de waterschappen hebben minder interesse in natuur. Gemeenten en waterschappen zitten meer op andere sectoren, zoals het Kulturhus, fietspaden, recreatie, sociaal economische zaken".*

De rol van gebiedscommissies bij natuur verschilt per (natuur)beleidsthema. Sommige delen van het natuurbeleid, zoals grondverwerving EHS, lenen zich volgens een meerderheid van de respondenten minder voor betrokkenheid van gebiedscommissies, omdat de EHS al vast ligt en daarmee een gegeven vormt voor de gebiedscommissies (Noord-Brabant). Bijvoorbeeld in Noord Brabant stelt de respondent dat de invloed van gebiedscommissies in het waterbeleid groter is dan in de andere natuurbeleidsthema's. De rol van de commissies is te *"kijken of grondeigenaren interesse hebben om mee te doen aan een of ander bufferproject, of er liggen landbouwbedrijven waarvan de commissie vindt dat je daar vanaf moet blijven, of ze zeggen dat ze beekherstel op een bepaalde plek het handigst vinden. Het is praktisch. Hun invloed op het waterdeel is echter afgenomen doordat de voorwaarden zijn toegenomen (Toplijst)"* (respondent Noord-Brabant). Ook inrichtingsvraagstukken waar natuur in combinatie met andere doelen wordt gekoppeld lenen zich beter voor een aanpak via gebiedscommissies dan bijvoorbeeld grondverwerving EHS.

Project Dwarsdiep, Groningen

"In het zuid westen van de provincie daar spelen landbouw, het versterken van toerisme en natuur een rol. Het is nog geen landinrichting. Nu de WILG er is hoeven we het spoor van landinrichting niet meer te volgen. We zijn nu bezig een commissie te vormen, waar een burgemeester de voorzitter van wordt. Die commissie gaat advies geven over inrichting van het gebied. Er zitten wel elementen in die erg lijken op landinrichting (grond aankopen, ruilen, inrichten). Daar zullen ook bezoekerscentra, parkeerplaatsen etc een rol spelen naast natuur, landbouw etc. De commissie geeft een zwaarwegend advies. De commissie krijgt niet het geld, maar zij geven advies en dan geeft de provincie vervolgens opdracht het te voeren aan DLG. Waar het lastig wordt is als er niet-rijksdoelen bij komen te zitten. Want de sociaal economische elementen in zo'n plan, dat zijn we nog niet zo gewend. Daar lopen we tegen de grenzen aan van wat mogen we wel en niet" (respondent provincie Groningen).

Gebiedscommissies kunnen wel een adviesrol vervullen, ook in de natuuropgaven. In Groningen geven de gebiedscommissies (zwaar wegend) advies in projecten, waarna de provincie DLG een opdracht geeft voor de uitvoering. Ook in Drenthe geven de gebiedscommissies advies, maar de provincie houdt er wel een vinger aan de pols. *"Stel dat gebiedscommissies een stuk wil aanwijzen voor verwerving, dan moet je eerst als provincie wel heel goed nagaan of je dat wilt. Een commissie kan niet bepalen of een boer zijn grond wil verkopen."* Er wordt gesteld dat de betrokkenheid van gebiedscommissies pas zal slagen wanneer de provincie de streek kan verleiden door hen ook iets te bieden. Dat "iets" is voor een belangrijk deel een meer samenhangend en kwalitatief beter oplossing via een gebiedsgericht aanpak. De provincie moet echter de meerwaarde zichtbaar maken en uitdragen.

De rol van gebiedscommissies bij natuuropgaven is ten tijde van de start van het ILG begin 2007 beperkt. Gebiedsgericht werken kan meerwaarde hebben als brug tussen sectoren. De provincie moet hier de meerwaarde zichtbaar maken en uitdragen.

Coördinerende regierol van de provincie: combineren van doelen

Een van de manieren voor de provincie om meerwaarde uit de gebiedsgerichte aanpak te creëren ligt in een functionele koppeling tussen sectoraal beleid en integrale uitvoering. De regierol van de provincie bestaat voor een deel hieruit: het koppelen van verschillende beleidsdoelen. De respondent in Gelderland meent dat ILG ertoe bijdraagt dat natuurbeleid minder sectoraal wordt, *"omdat je met ILG altijd gaat kijken: kunnen we werk met werk maken?"* Bij dit werk met werk maken spelen twee overwegingen een rol:

- Door verschillende prestatieafspraken gelijktijdig te realiseren, kan soms geld bespaard worden en kan de uitvoering worden versneld.
- Het verleiden van gebiedspartners om minder aantrekkelijke zaken mee te nemen, wanneer er voor hen ook iets in zit.

Het combineren van verschillende doelen/prestaties staat centraal in integrale projectuitvoering. Wat betreft de natuuropgaven in het ILG zien de provincies vooral het meenemen van de aanpak van verdroging bij aankoop en inrichting van gronden voor de realisatie van de EHS als een kans. Recreatie en sociaal economische aspecten combineren met natuur, is een kans die vooral van belang is voor het vergroten van de betrokkenheid van de gebiedscommissies. Het combineren van doelen kan ook het draagvlak voor het natuurbeleid vergroten. In de provincie Friesland wordt door de respondenten opgemerkt dat natuur realiseren sec op veel weerstand stuit in deze provincie; het is immers een landbouwprovincie. *"Als je dat op een integrale manier inpakt in een proces waarbij je ook inpassing in de landbouwstructuur kunt realiseren of koppelingen kunt maken met plattelandsverbetering en recreatiezaken, dan wordt het makkelijker om natuur te realiseren"* (respondent Friesland).

Ook in Zuid-Holland zou het ILG-draagvlak kunnen vergroten.

"De sectorale insteek voor natuur wordt minder, tenminste dat is wel wat we willen. De bedoeling is dat de opgaven op regionaal niveau integraal worden opgepakt, bijvoorbeeld robuuste verbindingen en deltanatuur. In Zuid Holland is gebrek aan draagvlak een van de moeilijkheden voor natuurbeleid. Juist combinaties moeten de partners meekrijgen" (respondent Zuid-Holland).

De respondenten betreuren dat in het ILG gaandeweg het traject in 2006 verschillende rijksdoelen zijn geschrapt, wat de mogelijkheid tot functiecombinaties in sommige gevallen beperkt. Bijvoorbeeld voor fietspaden of voor bosaanleg zitten geen rijksdoelen meer in het ILG. Deze doelen moeten de provincies zelf bij financieren. Ook lastig is dat er geen recreatiedoelen zijn, en dat er geen geld is voor water, waarmee je de cofinanciering vanuit waterschappen had kunnen vergemakkelijken. Provincies kunnen ILG geld alleen uitgeven aan de rijksdoelen. Omdat de EHS een groot deel van het budget opslokt (zie Tabel 5.1), zijn provincies ook gedwongen het daaraan uit te geven. In sommige provincies wordt dit als meer beperkend ervaren dan in andere.

Vervallen doelen in Regiovisie Schouwen-West

"Het project Schouwen West loopt al 13 jaar. Het project bevat veel grootschalige maatregelen in een duingebied. Er zijn vele ingrepen geweest, zoals het verplaatsen van waterwinning, de toepassing van infiltratie, het afstuwen van water, vernatting van een natuurgebied, de aanleg van een nieuwe weg, het inplannen van 200 hectare bos, herstructurering, het weghalen van een wegstructuur, het plaatsen van een transferium in de duinen, het verzorgen van gratis vervoer in de duinen en het weren van auto's, de aanleg van nieuwe natuur en het beleefbaarder maken daarvan met fietspaden. In kort, een heel groot project. Hierin was de rol van 200 hectare bos voor de landschappelijke inpassing belangrijk. Voor het bos had de provincie op LNV gerekend. Dat gaat nu niet meer door, want het doel bos Landschap is vervallen" (respondent Zeeland).

In de provincie Zeeland moet in lopende projecten worden beknipt omdat er doelen (en dus geld) zijn weggefallen. *"Er is bezuinigd, eerst op personeel en toen op regels. Nu op doelen in het landschap en in het landelijke gebied, waar voorheen rijksgeld beschikbaar is. Dat is nu veel minder. In feite: Er is eigenlijk alleen geld op landbouw en natuur. Je kunt alleen maar geld inzetten op iets waar ook rijksdoelen op bestaan"* (respondent provincie Zeeland).

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat het combineren van doelen vaak naar voren komt als aantrekkelijk voor de provincies. Volgens de provincies zit er mogelijk winst in zo'n aanpak en het werkt ook nog draagvlak verhogend. Meest belangrijk is mogelijk een noodzaak tot meer doelcombinaties, omdat er anders onvoldoende middelen zijn. Meer beleidsruimte in de besteding van het ILG om dergelijke combinaties makkelijker mogelijk te maken, hadden provincies wenselijk gevonden. Dit bemoeilijkt volgens de respondenten de mogelijkheden voor het vinden van cofinanciering van derden voor de natuuropgaven.

Het combineren van doelen is een kans voor natuur. Het kan het draagvlak voor natuur vergroten. Helaas biedt het ILG wegens afgefallen rijksdoelen beperkte kansen voor het combineren van doelen. Dit vraagt creativiteit van provincies in het vinden van cofinanciering.

Steeds meer gebiedsambtenaren betrokken bij natuur

De coördinatie tussen het sectorale beleid en de gebiedsgerichte uitvoering vindt plaats zowel planmatig, als in het ambtenarenapparaat. Planmatig, betekent het dat gebieden bepaalde beleidsthema's meekrijgen die ze mee moeten nemen. Het PMJP vervult hiermee een coördinerende rol. De sectorale opgaven worden in het PMJP aan gebieden toegeschreven om te prioriteren. De realisering van de EHS neemt daarin een voorname positie in, bijvoorbeeld in de provincie Zuid-Holland, waarin in 12 van de 14 bestuurlijke afspraken 2007-2013 waarop wordt ingezet, EHS is geprogrammeerd (provincie Zuid-Holland 2006). Ook in de provincie Groningen is voor alle gebieden de resterende EHS opgave beschreven (zie ook provincie Groningen 2006, p. 22-30). In de provincie Utrecht is per gebied aangegeven in welke mate de gebieden bijdragen aan de oplossing van meerdere (sectorale) thema's, waarbij natuurbeleid een aanzienlijke rol speelt (provincie Utrecht 2006, p. 39).

In sommige provincies vindt deze planmatige afstemming van programmering sectoraal integraal/gebieden jaarlijks plaats in gebiedsplannen. In deze provincies maken de gebiedscommissies zelf gebiedsplannen voor zeven jaar of per jaar (zoals in Drenthe, Overijssel, Limburg en Utrecht) en krijgen daarbij van de provincie de taak mee om bepaalde beleidsthema's te programmeren. In de gebiedsplannen worden strategische koppelingen gemaakt tussen verschillende opgaven, waaronder de EHS. De respondent uit de provincie Utrecht illustreert: *"Hoe de EHS gerealiseerd gaat worden (bijvoorbeeld door DLG opdracht of via subsidies) maakt voor gebiedsprogramma niet uit; het is wel onderdeel van de gebiedsprogramma's"*. De manier waarop de provincies in de gebiedsplannen zit verschilt

tussen de provincies. In sommige provincies heeft de provincie een rol van penvoerder en doet voorstellen voor de gebiedsplannen, bijvoorbeeld in Utrecht. Hierbij heeft de provincie niet de macht om de gebieden te dwingen.

De trend is echter dat de ambtenaren voor deze coördinerende taak komen te staan. Er wordt steeds minder geïnvesteerd in de lijnorganisatie en steeds meer in de gebiedsmanagers, accountmanagers, gebiedsmakelaars en andere typen sectoroverstijgende functies. De vraag is of de provincie in staat is om de kansen en de coördinatie van het sectorale beleid in het gebied te verzorgen. Dat kan door de ambtenaren organisatie in het gebied te versterken, om juist het overzicht te houden.

De respondent uit Gelderland illustreert dit aan de hand van de functie van de accountmanager, die in Gelderland de gebiedsgerichte en sectorale coördinatie gaat vervullen. *“Voor natuur geldt straks dat ambtenaren die op een natuuronderdeel zitten, met een accountmanager te maken krijgt. Accountmanagers ontsluiten ook bijvoorbeeld het natuurbeleid in een deelgebied. Vroeger had de ambtenaar te maken met een plattelandsbureau, of een ander initiatiefnemer. Dit gaat straks via de accountmanager”.*

Ook in de provincie Overijssel speelt de ambtenarenorganisatie een grote rol bij de coördinatie, via de prestatie-eigenaren. *“De prestatie-eigenaar is sectoraal. De sectorale prestaties moeten vertaald worden naar integrale projecten. De prestatie-eigenaar geeft aan de gebieden mee als hij zijn prestatie(s) voor een deel met gebiedsgericht werken wil realiseren”*(respondent Overijssel).

De betekenis van deze processen voor het natuurbeleid ligt in de vraag of de gebiedsambtenaren met succes het natuurbelang weten mee te nemen in de gebiedsprocessen. Veel respondenten menen dat een grotere ambtelijke dichtheid goed is voor het natuurbeleid, bijvoorbeeld bij het signaleren van kansen voor moeilijke stukjes grond. *“Er ligt een enorme taakstelling om aan natuur te realiseren (duizenden hectares); dat moet dan met de aankoop van losse kavels. Gelderland heeft ook veel kleine kavels en dure kavels bij intensieve veehouderij en particulier beheer. Veel vingers in het gebied en voeling is goed met aankoop van losse kavels”.* Aan de andere kant betekent het dat de gebiedsambtenaren zich steeds bewust moeten zijn van de sectorale beleidsdoelen. In de provincie Groningen signaleert de respondent dat het succes van het meenemen van verdroging in projecten afhangt van de vraag of de gebiedsambtenaar zich hier steeds van bewust is. In het geven van nieuwe verantwoordelijkheden voor natuur aan medewerkers wiens eerste belang dit niet is, schuilt een risico. Veel zal dan gaan afhangen van interne communicatieprocessen binnen de provincies. Worden front en back office binnen de provincie straks communicerende vaten?

De gebiedsfuncties zijn een kans voor natuur, maar ook een onzekerheid. Het meenemen van het natuurbelang in de integrale gebiedsuitvoering, komt in handen van ambtenaren die natuur niet als specialisme hebben. Succes zal mede afhankelijk zijn van de interne communicatie binnen de provincies.

5.4.4 Beleidsruimte door schuifruimte en ontschotting in het ILG?

Een belangrijke verwachting ten aanzien van een grotere efficiëntie in de uitvoering is gelegen in de mogelijkheid voor provincies om met budgetten te schuiven en daarmee de aanpak van de uitvoering te ‘temporiseren’. Hiermee wenst men meer flexibiliteit te realiseren. Budgetten worden hiervoor ‘ontschot’, en dat houdt in dat er veel minder ‘oormerking’ plaats vinden in

deel-budgetten dan voorheen. In deze paragraaf gaan we in op deze flexibiliteit en ontschotting. We bespreken achtereenvolgens:

- Flexibiliteit in de bestuursovereenkomsten;
- Schotten door voorwaarden aan de besteding;
- Organisatorische 'schotten'.

Flexibiliteit in de bestuursovereenkomsten

Een belangrijke constatering is dat de bestuursovereenkomsten zeer gedetailleerde prestatie-eisen bevatten. Deze prestaties zijn ook heel nauwkeurig vastgelegd. De vraag is dan of de bestuursovereenkomsten niet minder flexibiliteit bieden dan beoogd was. De flexibiliteit in de contracten zit niet in het stellen van doelen, of in het tussentijds door de provincies kunnen bijstellen van de ambities aan de kansen die er in de gebieden te benutten zijn.

In principe kan flexibiliteit in contracten worden ingebouwd door het vastleggen van de afspraken als inspanningsverplichting, en dan aan de provincies laten hoe de prestaties verder bereikt worden. De ILG-overeenkomsten zijn echter nadrukkelijk "resultaatverplichting, voor zover niet uitdrukkelijk anders is bepaald" (Bestuursovereenkomst, art. 1, lid 1). Enige flexibiliteit in de uitvoering van de natuurafspraken, wordt geboden bij de realisatie (verwerving en inrichting) van de EHS. Hierbij is afgesproken is dat tussen de hectares verwerving, inrichting en beheer EHS een inspanningsverplichting geldt: de budgetten kunnen, mits onderbouwd, tussen de drie categorieën geschoven worden. Dit ligt in lijn met het rijksbeleid van de afgelopen jaren waarin ook regelmatig tussen de budgetten van deze categorieën geschoven is. Dit biedt de provincies wel een vorm van flexibiliteit. In het geval dat er veranderingen optreden in de grondprijs, waardoor verwerven ineens veel moeilijker gaat, dan is er minder grond te krijgen, en kan het beschikbare budget voor verwerven naar inrichting of beheer worden overgeheveld.

Daarnaast is er in de ILG-onderhandelingen een redelijke flexibiliteit ingebouwd met de mid-term review (2010). Voor meerdere prestatieafspraken is de mogelijkheid van bijstellen in de mid-term view ingebouwd. Afgesproken is dat er voor de EHS en de verdrogingafspraken dan opnieuw gekeken wordt of de voortgang dusdanig is, dat er meer budget toegekend moet worden. Datzelfde geldt voor het bijstellen van de verdeelsleutel voor Programma Beheer. Ook is de mid-term review een moment waarop de hoogte van de normkosten kan worden herzien en de hoogte van de afspraken wanneer de restanttaakstellingen bijgesteld zullen worden.

Voor de mid-term review in 2010 zal het ILG van flexibiliteit voorzien. Dan worden de EHS- en verdrogingafspraken opnieuw bekeken. Dat geldt ook voor de verdeelsleutel voor Programma Beheer.

Schotten door voorwaarden aan de besteding

Schuiven in de tijd en tussen prestaties is in principe mogelijk. "De provincie heeft de vrijheid om de rijksbijdragen, genoemd per prestatie onder artikel 3, gedurende de contractperiode te besteden aan de realisatie van andere in deze overeenkomst overeengekomen prestaties, behoudens in die gevallen waarvoor dit in artikel 3 uitdrukkelijk is uitgesloten (bestuursovereenkomst, art. 2.3, lid 1). Het schuiven tussen beleids categorieën wordt echter bemoeilijkt door schotten die in het ILG-budget zijn overgebleven. Deels komt dat doordat het ILG-geld alleen bedoeld is voor rijksdoelen. De grootste bedragen van het Rijk zijn bestemd voor de EHS. De prestatieafspraken dwingen provincies het ook hieraan uit te geven. Deels komt het ook door de beperkende effecten van andere voorwaarden. Bijvoorbeeld het thema water was in de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid een stuk ruimer te interpreteren dan nu in ILG; ook de Toplijst verdroging wordt door sommige provincies als een beperking ervaren voor de flexibiliteit van de gebiedsgerichte aanpak. De respondenten menen dat het Rijk op deze manier toch wel een sterke sturing in handen heeft.

Er zitten binnen de realisatie van de provinciale meerjarenplannen voor het landelijke gebied ook 'schotjes' tussen ILG-middelen en andere middelen. Provincies dienen cofinanciering te vinden vanuit provinciale middelen, gemeenten en andere partners. Ook de Europese subsidies voor Plattelandsontwikkeling (POP) moeten worden gebruikt. Door het onderscheid dat in de uitvoering gemaakt wordt tussen het opdrachterspoor (natuur- via DLG) en het 'projecten' spoor (bottom-up, via subsidieaanvragen), is deze combinatie al kunstmatig. De gelden komen niet uit dezelfde pot en lopen niet via dezelfde kanalen. De integratie tussen POP en ILG is dan een lastige. De Europese subsidies kennen een afzonderlijk traject met eigen regels. Ook in de eigen provinciale budgetten kan het zijn dat er nog paraafjes bij ieder aparte subsidie moeten worden gezet (Groningen). De ontschotting van ook het eigen provinciale budget biedt meer mogelijkheden voor functiecombinaties met bv. recreatie en landbouw, meent een respondent in de provincie Friesland.

De schotten tussen middelen zijn ook aanwezig binnen de natuursubsidies die in het ILG zijn opgenomen. In paragraaf 5.4.2 is besproken dat een eigen sectorale systematiek van budgetten van Programma Beheer, Nationale Parken en soortenbeleid door schuiven met geld tussen deze categorieën bemoeilijken. Ook de gelden voor de EHS zijn in de besteding voorgeprogrammeerd door een onderscheid in de rijksbijdrage tussen robuuste verbindingzones en nieuwe natuur.

Het voordeel van de ontschotting in het ILG is wel dat de jaarschijven verdwenen zijn. Ook voor de gebieden is het een omslag om van 'regeling' gestuurd naar doel gestuurd te functioneren. Het 'opmaken van het geld voor het eind van het jaar' is niet meer nodig. Het betekent ook het loslaten van denken in termen van 'potjes', wat een hele overgang kan zijn.

De ontschotting in het ILG is vooral gelegen in het verdwijnen van jaarschijven en minder in de mogelijkheid tot het schuiven van budgetten tussen de prestaties en beleidsvelden.

'Organisatorische schotten'

Er zijn ook organisatorische schotten die de flexibiliteit beperkt. Beleidsthema's en programmaonderdelen zijn veelal gebonden aan formatieverdelingen of programmering. Dit resulteert in een bepaalde manier van werken die niet bevorderend werkt voor de ontschotting. Er zijn mensen, afdelingen, budgettroutines etc. verbonden aan de beleidsthema's. Medewerkers binnen de provincie zullen weinig geneigd zijn om hun eigen takenpakket een jaar op te schuiven, omdat het geld elders moet worden ingezet. Dit laatste beperkt de mogelijkheden voor schuiven in de tijd, hoewel het in principe mogelijk is om in de eerste jaren meer op EHS en in de latere jaren meer geld op andere zaken in te zetten. De realiteit van werkprogrammeringen en formatieverdelingen, maakt dit in de praktijk echter een lastige zaak.

"De belofte dat het ILG een ontschot budget is, valt in de praktijk tegen. Want allerlei zaken zijn nu ook gelabeld. Je kunt wel zeggen dat je het ene jaar alles aan de EHS kunt besteden, maar dat is maar theorie. Er zitten allerlei ambtenaren op allerlei thema's te werken. Die zullen nooit accepteren dat een thema een jaar helemaal geen geld krijgt. Wat moeten zij dan nog doen? Schuiven in jaren met bijvoorbeeld de EHS naar voren halen is theorie, want bijvoorbeeld de watermensen zullen in een jaar niet toestaan dat hun budget naar de EHS wordt verplaatst. Je eigen organisatie is geschot en zo is het ook extern. Dat geldt ook voor DLG. Je kunt daar ook niet zeggen dat de provincie alles op één thema zet. Je kunt de mensen die op thema's zitten niet aan de kant zetten. Het ontschotte beeld wordt in de praktijk erg gedempt door de verdeling in formaties. De dagelijkse praktijk is daarin niet zoveel veranderd" (respondent provincie Noord-Brabant).

De organisatorische schotten binnen de provincies bemoeilijkt het schuiven tussen beleidscategorieën.

5.5 De uitvoering van het natuurbeleid in ILG beschouwd

Twee spanningsvelden kunnen worden gesignaleerd bij de uitvoering van het natuurbeleid in de ILG-periode. Dit zijn de spanning tussen beleidsruimte en controle vanuit het Rijk, en de spanning tussen integraal en sectoraal.

Spanning tussen beleidsruimte en invloed van het Rijk

Geconcludeerd kan worden dat het ILG is bedoeld om een gebiedsgerichte aanpak te vergemakkelijken. Voor het natuurbeleid gelden ook deze kansen. Een vraag is of de beleidsruimte die het ILG biedt in de organisatie ook kan worden benut in het natuurbeleid. Provincies krijgen meer regie en zitten dichter in de gebieden. Zeker voor de realisatie van de EHS, waarbij door de vrijwilligheid de afhankelijkheid van grondeigenaren groot is, is dit positief. Dichter in het gebied zitten betekent ook meer kansen kunnen grijpen waar die zich voordoen wanneer het gaat om beschikbaar komende grond. Echte beleidsruimte zou provincies ook ruimte geven om met meer flexibiliteit met doelen om te gaan. Beleidsruimte gaat ook over het kunnen aanpakken van die opgaven waar de meeste winst zit qua draagvlak en samenwerking met gebiedspartners. In het ILG zit daar volgens de respondenten relatief veel rijksbemoeyenis.

Ook de strikt vastgelegde prestaties waaraan ILG-geld wel en niet kan worden besteed, kan soms een belemmering vormen qua beleidsruimte. Het feit dat aan sommige opgaven geen ILG-geld kan worden besteed, die juist het draagvlak en de betrokkenheid van gebiedspartners zou kunnen vergroten, bijvoorbeeld doordat ze cofinanciering vergemakkelijken, is daar een voorbeeld van. Vooral ook het natuurbeheer zou zich goed lenen voor een meer gebiedsgerichte aanpak, wanneer provincies meer flexibiliteit zouden hebben om de natuurdoelen aan te laten sluiten bij gebiedsprocessen en bestaand of gewenst grondgebruik van eigenaren. Er valt winst te behalen door het beheer beter in te bedden de gebiedsprocessen die lopen in het landelijke gebied. Hierin ligt de komende jaren een grote uitdaging.

Ondanks deze inhoudelijke aanwezigheid van het Rijk, zijn de provincies het er wel over eens dat het Rijk meer op afstand is gekomen. Vooral het feit dat de subsidiestromen langjarig zijn, wordt door de provincies als 'het Rijk op afstand' ervaren. Dat geldt ook voor de vormvrijheid in de landinrichting, die voor de natuuropgaven van groot belang is.

Spanning tussen sectoraal en integraal

De inbedding van natuur in gebiedsprocessen, raakt ook direct aan het tweede spanningsveld, tussen sectorale en integrale aanpak van het natuurbeleid. De uitvoering van het natuurbeleid verloopt grotendeels via het opdrachterspoor, met DLG die voor de provincie opereert. Dit lijkt in eerste instantie een sectorale insteek. Omdat het meeste geld in het ILG naar natuur gaat, lijkt de uitvoering van de natuuropgaven ook dominant in het uitvoeringsproces. Toch raken de grote veranderingsprocessen die zich afspelen in de gebiedsgerichte organisaties ook het natuurbeleid. Natuuropgaven zoals de realisatie van de EHS, worden ook geprogrammeerd in de (al dan niet jaarlijkse) uitvoeringsprogramma's waarin de gebieden en de nieuwe gebiedsstructuren zo'n grote rol gaan spelen. Binnen de provincies krijgen ILG-gerelateerde afdelingen ook een grotere rol wanneer het gaat om het programmeren van de uitvoering van het provinciale beleid. Ook natuur zal meer in handen komen van niet-sectorale medewerkers en afdelingen binnen de provincies dan voorheen. Een voorbeeld daarvan is de opmerking van de respondent uit de provincie Groningen, die meent dat de verdroging nu ook tussen de oren van de projecteigenaar ILG moet komen te zitten. Dat is immers degene die de opgaven in de regio's programmeert, en die dus kansen moet zien om natuuropgaven mee te nemen.

Binnen het ILG bestaan factoren die bijdragen aan een sectorale insteek van het natuurbeleid. Vooral andere natuurthema's dan de EHS kennen een 'eigen' spoor, zoals het soortenbeleid en Nationale Parken en de vaste eigen systematiek van Programma Beheer. Het totaal van de afzonderlijke regels, procedures en budgetten leidt daar tot weinig schuifruimte. Dit gebrek aan schuifruimte belemmert op die terreinen een echte toename van gebiedsgerichte afwegingen. Dit is niet bij elke beleidscategorie evenzeer een gemiste kans, omdat sommige categorieën zich goed lenen voor een meer sectorale insteek. De uitvoering van Nationale Parken wordt daarvan als voorbeeld gegeven. Soortenbeleid echter zou wel goed aan kunnen sluiten bij een meer gebiedsgerichte aanpak. Het is een uitdaging om in de gebiedsplannen ook koppelingen te maken met soortenbescherming.

Ook natuurbeheer zou zich goed lenen voor een integrale aanpak, zoals hierboven ook werd beschreven. Ondanks deze belemmeringen, geldt het zoeken naar koppelingen van prestaties ook voor de natuuropgaven. Natuuropgaven zijn onderdeel van complexe integrale (landinrichtings)processen, waarbij ook andere dan natuurdoelen worden gerealiseerd. De respondenten menen dat de EHS en de verdroging zich inhoudelijk het beste lenen voor het combineren van prestaties. Helaas belemmert het ILG zelf enigszins de inhoudelijke koppeling van EHS en verdroging, maar niet alle provincies trekken zich daar niet evenveel van aan.

Door deze vormen van coördinatie, zowel planmatig, als via gebiedsmanagers (en soortgelijke functies), als door het koppelen van prestaties in projecten, is het sectorale natuurspoor ingebed in de integrale gebiedsgerichte aanpak.

6 Uitdagingen en conclusies

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op grootste uitdagingen die in de gesprekken naar voren zijn gekomen (paragraaf 6.2). Daarna gaan we over op een concluderende beantwoording van de onderzoeksvragen (paragraaf 6.3). Op het einde volgt een slotbeschouwing die leest als een terugblik op het jaar 2007 en een voorzichtige vooruitblik op wat er komen.

6.2 Uitdagingen

Stimuleren van gebiedsprocessen

De grootste uitdagingen voor het ILG liggen op het vlak van het stimuleren van goede gebiedsprocessen. De niet altijd even heldere 'regierol' van de provincie is instrumenteel voor deze uitdaging. Het betekent het stimuleren en 'op gang brengen' van gebiedspartners, gebiedscommissies, gebiedscoördinatoren. De gebiedspartners en de andere actoren moeten een bepaalde motivatie hebben, zodat ze ook echt iets willen bereiken. Het is van belang dat alle partijen meerwaarde vinden in het gebiedsgerichte werk. Het is niet genoeg om te schermen met een toekomstig, gezamenlijk en vaag doel.

Balans tussen stimuleren en controleren

Dat dit een uitdaging is voor de provincie wordt duidelijk als we dit afzetten tegenover de verplichting die de provincies hebben geaccepteerd om prestaties echt efficiënt te gaan realiseren. De neiging om 'in te grijpen' ligt op de loer. Maar voor de provincie gaat het er nu om een balans te vinden tussen het stimulerende en het controlerende werk. Om te stimuleren moet de provincie in de gebieden actief meewerken aan het signaleren van kansen, het betrekken van de juiste mensen, ervoor zorgen dat de benodigde capaciteiten aanwezig zijn. Daarnaast moet de provincie ook gericht kunnen ingrijpen om de ILG-opgaven uitvoerbaar te kunnen maken en houden. Het is te verwachten dat een provincie die gebieden weten te stimuleren ook eerder op acceptatie kan rekenen bij het bijsturen. Zo kan men in de situatie belanden dat het in de goed lopende gebieden waar men niet hoeft in te grijpen makkelijker kan zijn om sturend op te treden dan in minder goed lopende gebieden, waar de noodzaak om in te grijpen groter is. Dit kan gezien worden als een verborgen beloning voor een goede invulling van de regierol.

Integrale programmering

Naast de bovenstaande en procesmatige uitdaging is er ook een inhoudelijke uitdaging. De provincies beschouwen het als belangrijk om een integrale programmering te ontwikkelen. Het gaat erom slimme combinaties te ontwikkelen. De vele gebiedsmanagers en anderen zullen hieraan moeten bijdragen. Een grote taak hierbij ligt in de afstemming tussen sectoren en het integrale. Dit vraagt waarschijnlijk veel van de kwaliteit van de daadwerkelijke afstemming. Hoe zullen 'de sectoren' zich opstellen? Gebiedsmanagers willen graag afstemmen, zou men kunnen verwachten, maar zullen sectormanagers ook goede input weten te brengen? Wat voor deskundigheid vraagt dat? Voor natuurbeleid is dit belangrijk. Wie brengt op een goede manier natuurbelangen in de gebiedsprocessen? Een spannend punt is hoe dit zal gaan uitpakken.

De grootste uitdagingen voor provincies in het ILG 2007-2013*

Drenthe

Voor de korte termijn om de gebiedscommissies aan de gang te krijgen. Verder om in het ILG ons provinciaal beleid uit te voeren, door bij te sturen in de gebiedsopgaven als dat moet en met een hele belangrijke rol voor de gebiedscoördinatoren..

Flevoland

Zoveel mogelijk slimme combinaties bedenken om gelden (ILG, eigen gelden en gebiedspartners) weg te zetten in integrale projecten.

Friesland

Voor de korte termijn: de interne organisatie op poten zetten, de projecten op gang brengen. Nu moeten ook de nieuwe projecten worden geïnitieerd en gegeneerd. De zaak op stoom krijgen. Voor de langere termijn: de doelen realiseren met alle betrokkenen. Dat het een Fries doel wordt in plaats van een provinciaal doel. Dat we de betrokkenen vanuit de gebieden kunnen laten zien dat ze aan de ene kant natuur krijgen, maar dat ze er ook mee profiteren met andere doelen. Ook het vinden van cofinanciering voor recreatiedoelen is de uitdaging: anderen te laten betalen.

Gelderland

Grootste uitdaging is het geld weg te zetten. ILG bestaat bij de gratie van realiseren door anderen, bijvoorbeeld agrariërs. De grootste uitdaging is ook om de regievoering goed in te vullen.

Groningen

Voor 2007 is de grootste uitdaging dat iedereen die ermee moet werken, ermee kan werken. Voor de hele periode is de grootste uitdaging in 5 jaar doen waar 7 jaar voor staat: het zo te organiseren dat het ook gaat werken.

Limburg

Hoge kwaliteit realiseren met een enorm pallet regels en gebiedsmanagers. Hoe dat allemaal werkbaar te maken via een sterke regie is belangrijk. Communicatie is een sleutelwoord.

Noord-Brabant

Op natuurgebied de wateropgaven en (versnelling van de) EHS. Op strategisch niveau: het stimuleren van cofinanciering van andere partijen. Het betrekken van burgers, vrijwilligersorganisaties, gemeenten en milieuorganisatie.

Overijssel

Om in 2013 alle prestaties gehaald te hebben. Om dat te sturen. Toe naar een integrale programmering en daarop gericht en integraal sturen is een grote uitdaging. Sturen zonder dwingend optreden.

Utrecht

Dat de gebieden ook echt gaan voor gebiedsgerichte samenwerking en de gebiedsprogramma's. Voor de lange termijn: keuze maken op strategisch niveau ten aanzien van waar we wat gaan realiseren, omdat het daar het grootste effect heeft.

Zeeland

De grootste uitdaging is versneld de EHS te realiseren, bij het weinige geld van LNV. Hoe doe je dat zonder geld, zonder mensen? Maar we willen ook landbouw, recreatie, toerisme, fietsen, veiligheid etc. Integraliteit is ook vervat in de uitdaging.

Zuid-Holland

Het uitzetten van het geld. Niet te vroeg menen dat we te weinig geld hebben gekregen, want stel dat je bij de prioriteiten die je stelt, je geld daar niet weg kunt zetten.

* In de provincie Noord-Holland is geen interview gehouden. Uitdagingen zijn daarom niet bekend

Cofinanciering

Het is van groot belang dat provincies gebiedsgerichte projecten integraal kunnen opzetten, en verschillende doelen in samenhang kunnen realiseren. Ze kunnen dan met een budget meerdere prestaties realiseren en het kan draagvlak opleveren wanneer ook wensen uit de streek aangepakt kunnen worden, zoals recreatiedoelen. Hiertoe is een goede samenhang nodig tussen het inzetten van ILG-gelden en bijvoorbeeld de Europese subsidies voor plattelandontwikkeling (POP) subsidies of andere cofinancieringsmiddelen. Het zal van provincies inspanningen vragen om voldoende cofinanciering te vinden om de uitvoering van natuurtaken met andere zaken te combineren.

6.3 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek is de volgende:

- Wat is de betekenis van het ILG voor het natuurbeleid?

Aan de hand van de beantwoording van de deelvragen:

1. Op welke wijze is ILG te duiden als een vorm van decentralisatie?
2. In hoeverre brengt de invoering van het ILG veranderingen met zich mee van de provinciale organisatie van beleid voor het landelijk gebied?
3. Hoe beïnvloeden deze veranderingen het natuurbeleid?

We gaan eerst in op de deelvragen, en dan de hoofdvraag.

Deelvraag 1: Op welke wijze is ILG te duiden als een vorm van decentralisatie?

Het decentrale karakter van ILG ligt in de bedoeling om meer vrijheid voor de uitvoerende partijen te realiseren. Een belangrijk onderdeel daarvan is het bundelen van de vele en volgens velen versnipperde geldstromen. In de pre-ILG-tijdperk was dit een bron van onvrede. Dit is belangrijk voor het blijven duiden van ILG als decentralisatie: waar het vandaan komt. De onvrede toen was sterk verbonden aan gebrek aan eigen vrijheid en irritaties over hoge transactiekosten en de administratieve lasten: elk budget en sub-budget kende zijn eigen regime van informatiestromen, eisen aan de uitvoerders in de vorm van rapportages en tijdspaden. Dit wordt nu gebundeld, vereenvoudigd en biedt meer ruimte voor vooral de provincie. De bedoeling hiervan is provincies meer flexibiliteit te bieden voor de gebiedsgerichte uitvoering en organisatie. Decentralisatie strekt zich niet uit tot de bevoegdheid van provincies om zelf doelen te stellen en deze met rijksmiddelen te financieren. Het ILG is aan vrij strakke kaders gebonden, in de vorm van prestaties die in de bestuursovereenkomsten zijn afgesproken. De schuifruimte om tussen de verschillende prestaties te schuiven bij de uitvoering is beperkt. De beleidsruimte is dus voornamelijk gelegen in de lange tijdsduur van het ILG, waarin provincies de tijd en ruimte hebben om de doelen te realiseren.

Het is wel van belang dat de gebiedspartners de decentralisatie, die is bedoeld om te stimuleren, ook daadwerkelijk als een ontwikkeling met toegevoegde waarde zullen gaan zien. Dan is een bepaalde vrijheid nodig. De partijen moeten ook het gevoel krijgen dat het zin heeft. Oplossingen moeten niet als geforceerd worden ervaren. Vooral als het doel creatief maatwerk vraagt, is het van belang dat accept van ILG op overtuiging en inzicht gebaseerd is. Nadruk op decentralisatieprocessen is sterk verbonden aan de behoefte aan integratieprocessen. Integrale oplossingen, die velen als noodzakelijk noemen, zullen vooral zoekend, studerend en ontwikkelend tot stand komen. Tot nu toe heeft dat zich vooral op het vlak van de formele besluitvorming plaats gevonden. Nu is de tijd aangebroken voor feitelijke en inhoudelijke integratie in de uitvoering, waarbij voor alle partijen winst geboekt kan worden.

Deelvraag 2: In hoeverre brengt de invoering van het ILG veranderingen met zich mee van de provinciale organisatie van beleid voor het landelijk gebied?

Er zijn binnen de provinciale organisaties en de gebiedsgerichte werkwijzen veel veranderingen gaande, waarvoor het ILG als katalysator dient. Het gebiedsgerichte werken in de provincies lijkt steeds meer gemeengoed te worden. Een constatering is dat de variatie tussen de provincies zeer groot is in de wijze waarop ze de uitvoering ter hand nemen. De rol van gebiedspartners bij het realiseren van de opgave loopt sterk uiteen. Provincies staan nu voor vele keuzes rond vragen als zelf direct sturen of vooral anderen stimuleren. Er zijn wel lastige kwesties rond het verantwoordelijk maken van andere partijen (gemeenten en waterschappen, of gebieds- dan wel bestuurscommissies in de landinrichting). Hier zijn geen uitspraken over te doen van 'wat werkt het beste'. Veel aandacht voor contractuele afspraken met medeoverheden of gebiedscommissies kan een schijnzekerheid opleveren. De provincie geeft dan zelf ook de opgave uit handen en gaat op afstand sturen. Aan de andere kant levert de keuze van veel provincies om de gebieden een aanzienlijke bijdrage van advies te laten leveren (bijvoorbeeld door ze zelf plannen te laten schrijven) ook de uitdaging op om deze adviezen ter harte te nemen. Vertrouwen kan essentieel zijn voor het bereiken van resultaten. Een grote opgave ligt in de spanning van het vinden van draagvlak bij de gebiedspartners en het aantrekken van de regierol waar provincies zich voor geplaatst zien. Doordat de sturingsopgave verandert, komt de sturing zelf meer centraal te staan, en steeds meer van de organisatie komt terecht in rollen van opdrachtgevers, managers en coördinatoren. Dit is een veeleisende opgave voor de provinciale organisatie. Veel van dit spanningsveld is terug te voeren op het spanningsveld tussen de 'government' en 'governance' perspectieven. Bij het eerste perspectief ligt de nadruk op het eenduidig realiseren van de rijksdoelen via aantrekken van sturing; bij het tweede perspectief op afhankelijkheid en samenwerking tussen de partijen. Provincies worstelen in de praktijk met dit spanningsveld.

Er liggen grote uitdagingen op het vlak van het stimuleren en ontwikkelen van krachtige gebiedspartijen. Deze moeten zich het gedachtegoed van ILG 'eigen maken', ofwel de toegevoegde waarde inzien van de samenwerking. In alle provincies wordt hier op dit moment aan gewerkt.

Deelvraag 3: Hoe beïnvloeden de ontwikkelingen rond ILG het natuurbeleid?

Het natuurbeleid is een sector waarvan de uitvoering plaats moet vinden in een steeds meer integrale en gebiedsgerichte context. Gebiedspartners die advies geven over de hele linie van beleid in hun gebied of de projecten in hun gebied, zullen ook bepaalde natuuropgaven (moeten) gaan meenemen. Provincies kunnen natuur op verschillende wijzen integreren in de gebiedsopgave:

- Coördineren en regie voeren, o.a. door doelen combineren;
- Betrekken van gebiedscommissies;
- Inzetten gebiedsambtenaren.

Provincies voeren de regierol over de uitvoering. Zij programmeren met gebiedspartners welke natuuropgaven in samenhang met de andere opgaven worden gerealiseerd. Voor natuur kan dit een grotere kans op draagvlak betekenen, wanneer naast natuur ook andere zaken worden gerealiseerd zoals recreatie. Voor de provincies zelf betekent het gecombineerd realiseren van doelen dat meerdere doelen worden gehaald met hetzelfde budget. Naar verwachting zal dit vooruitzicht zeer aantrekkelijk ogen voor de provincie. Gevaar is dan dat de besparing zelf het doel wordt.

Natuuropgaven domineren het rijksbudget binnen het ILG-budget. De realisatie van de natuuropgave vindt vaak plaats via het landinrichtingsspoor. De rol voor gebiedscommissies voor natuur lijkt relatief beperkt. Ook is er binnen het ILG een aantal factoren, dat het potentiële voordeel van de integrale aanpak en het pakken van kansen vanuit draagvlak belemmert. De EHS staat vaak al vast, de verdrogingsgebieden zijn aan de Toplijst gebonden, de contracten van Programma Beheer zijn vaak al lopende afspraken. Voor provincies betekent dit een beperking in wat ze gebiedspartners kunnen bieden als tegenbod wanneer natuur op minder draagvlak kan rekenen. Wederzijdse aanpassingen zijn van belang voor het succes van informele integratie. Het ILG biedt geen geld voor bijvoorbeeld recreatie, wat een goede combinatie met natuur had kunnen opleveren. Er zijn dus belemmeringen in het ILG zelf gelegen voor de integratie van natuurbeleid. Dit zal provincies voor grote uitdagingen stellen, vooral om cofinanciering te vinden. Een belangrijke onzekerheid bij de realisatie van de afspraken zijn de externe factoren. In dit onderzoek zijn een paar externe factoren genoemd die te verwachten zijn, zoals de gronddynamiek en de grondprijs, die door provincies moeilijk te beïnvloeden zijn.

Het inzetten van gebiedsambtenaren, wat op grote schaal en in toenemende mate gebeurt, betekent voor natuur een kans. Vooral als het gepaard gaat met natuurkennis. Het veel voeling hebben in de gebieden betekent dat de provincie kansen kan signaleren en benutten. De vele gebiedsambtenaren die de sectoren coördineren met de integrale uitvoering, staan wel voor een grote taak.

De hoofdvraag: Wat is de betekenis van het ILG voor het natuurbeleid?

Met het ILG is voor zowel het Rijk en de provincie een nieuwe tijd aangebroken in de manier waarop ze met de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied omgaan. Dit is een beeld dat vele van de betrokkenen hebben. Het jaar 2007 is een omslagpunt voor de provincies en er zijn veel veranderingen gaande. Hoe de veranderingen die zich in de uitvoeringsorganisaties en interne werkprocessen nu afspelen uiteindelijk zullen uitkristalliseren, dat valt nog niet helemaal te zeggen. Dit geldt voor de organisaties, de programmering van beleid en de relaties tussen beleidsmakers en de gebieden waar de activiteiten zich uitvouwen. Er zijn vele processen gaande tegelijk en de ontwikkelingen zijn zeer divers.

In het kort kan geconcludeerd worden dat het ILG voor natuurbeleid een voortzetting is van de regierol die provincies al hadden in het natuurbeleid. Het is daarmee niet iets nieuws. Wel versterkt het ILG de formele integratie van het natuurbeleid met de andere beleidsterreinen voor het landelijke gebied en een versteviging van de (programmering van de) uitvoering van het natuurbeleid in gebiedsgerichte beleidstrajecten. In allerlei vormen raakt het natuurbeleid meer vervlochten met de gebiedsgerichte aanpak: door adviezen van commissies, door het programmeren van natuur in gebiedsplannen die 'gebieden' zelf opstellen, door het zoeken naar combinaties door provincies zelf. In eerste instantie zijn deze ontwikkelingen wellicht bescheiden en worden ze belemmerd door factoren in het ILG als beperkte schuifruimte; toch is het een tendens en provincies zoeken binnen de beperkte mogelijkheden naar winst. Het ILG betekent voor natuurbeleid: meer voeling van de provincies met de mogelijkheden in de gebieden.

De realisatie van de gemaakte afspraken EHS in het ILG zou een aanzienlijke vooruitgang betekenen, omdat het een versnelling vraagt bij verwerving en inrichting ten opzichte van de voorgaande jaren. Aan de andere kant blijft er vooral voor inrichting een grote opgave over. De kansen voor de versnelling zijn er in provincies waar de gronddynamiek het toelaat, zoals in de noordelijke provincies. In provincies als Zuid-Holland is het minder reëel een versnelling

te verwachten. De provincies staan voor zowel kansen, zoals de vormvrijheid in de landinrichting, als voor belemmeringen, zoals de lage normbedragen voor de EHS.

Voor natuurbeleid over de hele linie betekent het ILG dat natuur ook zal gaan bewegen met de invulling van de beleidsruimte die provincies hebben gekregen. Decentralisatie heeft met de WILG meer vrijheid in de landinrichting geboden en meer vrijheid bij de samenwerking met gebiedspartners in de uitvoering van beleid. Dit betekent een grote variatie in de manier waarop de realisatie aangepakt gaat worden. In dit onderzoek is geconstateerd dat de gebiedsgerichte werkwijzen in de provincies sterk uiteen lopen en de manier waarop betrokkenheid van gebiedspartners wordt gezocht ook. Het zal de komende jaren interessant zijn om te volgen waarmee succes wordt geboekt, ook op het gebied van natuur. Vormen als het doordecentraliseren aan provincies en waterschappen, of aan gebiedscommissies, of juist door de regie strak in de hand te houden, kunnen de komende jaren worden gevolgd.

Literatuur

- Ark, R. van (2005) Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Eburon, Delft
- Bakker, E. de en G. Overbeek (2005), Van passiviteit tot passie: een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid, rapport 7.05.02, LEI Wageningen UR.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1994) Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Stenfert Kroeze
- Denters, S.A.H., O. van Heffen en H.M. de Jong (1999) Het grotestedenbeleid: rijk en gemeenten. In bestuurskunde jaargang 8, nr. 3 pp 96-105
- DLG regio Noord (2007) Nieuwskrant herinrichting Peize, nr. 6 Special WILG
- Dormans, M en W. van Wingerden (2007) De WILG: een zachte revolutie. In: Landwerk (2007), nr 1. pp 21-23
- Haajer en Wagenaar, eds., (2003), Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press.
- IPO (2005) Kansen Verzilveren. Eindrapport Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied
- Jessop B. (2000). The Dynamics of Partnership and Governance Failure. The New Politics of Local Governance. G. Stoker ed. London, Macmillan
- Ligthart, S.S.H. (2006). Realisatie EHS: de provincies aan het stuur? Achtergronden bij de Natuurbalans 2005. MNP Rapportnr. 408763007. Milieu- en Milieuplanbureau, Bilthoven
- Oosting, M. (eds) (1984). Aspecten van Decentralisatie. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Koenraadt, R., T. Rozendal, T en S. Veerman (2007) Geld uitgeven is ook een kunst. In: Landwerk (2007) 1, pp 17-20
- Naaijkens, H.J.M. (1989), Integratieproblemen: theoretische en praktische inzichten, in Glasbergen (red., Milieubeleid: Theorie en praktijk, VUGA, 's Gravenhage
- Testman, P. (2007) naar een betere benutting van beleidsvrijheid door decentrale overheden. IN: bestuurswetenschappen 2007:1, pp. 63-72
- Pierre, J. en B. G Peters (2000), Governance, Politics and the State, Macmillan Press LTD.
- Provincie Flevoland (2006) Provinciaal meerjarenprogramma Flevoland. Volop kansen in Flevoland 2007-2013. versie 14 december 2006
- Provincie Friesland (2006) Ynvestearje Yn it Frysfke Plattelân. Stand van zaken provinciale ILG uitwerking versie 21 maart 2006
- Provincie Gelderland (2006) Provinciaal Meerjarenprogramma 2007-2013 Agenda voor een Vitaal Gelderland. Deel 1 het beleidskader.
- Provincie Gelderland Statennotitie Externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied.
- Provincie Groningen (2006) Provinciaal Meerjaren Programma Landelijk Gebied Groningen 2007-2013 Kansen benutten versie 20 december 2006

- Provincie Limburg (2006) Het concept provinciaal meerjarenprogramma plattelandsontwikkeling 2007-2013 een kansrijk perspectief. Versie november 2006
- Provincie Noord Brabant (2006) Het ILG-gerelateerde deel van het Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013. Bijlage bij Herzien Besluit 61/06 E Van Provinciale Staten, 15 december 2006
- Provincie Noord-Holland (2006a) Provinciaal Meerjaren Programma ILG Deel A 'Resultaat doet gelden' (status definitief A-deel ter vaststelling in GS en PS)
- Provincie Noord-Holland (2006b) Bestuurovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Noord-Holland (versie 15 september 2006).
- Provincie Noord-Holland (2006c) Meerjarenprogramma ILG Deel B – Uitvoeringsprogramma 2007.
- Provincie Noord-Holland (2006d) Subsidiecriteria ten behoeve van pMJP deel B. Bijlage bij PS voordracht ILG 2007-2013, 27 november 2006
- Provincie Noord-Holland (2006e) Voordracht 109. Beleidskader ILG (bij deel A)
- Provincie Overijssel (2006) Provinciaal Meerjarenprogramma . Uitvoeringsprogramma voor het Landelijk Gebied Concept versie 24 mei 2006 (basis onderhandelingen met het rijk).
- Provincie Utrecht (2006) Agenda Vitaal Platteland 2007-2013 Voor een veelzijdig en vitaal Utrechts platteland
- Provincie Zuid-Holland (2006) Provinciaal meerjarenprogramma Landelijk gebied 2007-2013. samen investeren in een leefbaar, aantrekkelijk en duurzaam platteland. Versie 10 november 2006, goedgekeurd door GS
- Provincie Zeeland (2006) Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP) 2007-2013 Hoofdlijnen en principes. Versie 15 oktober 2006, vastgesteld door PS
- Rob/Rfv [Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen] (2005). Autonomoem of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie.
- Rhodes, R.A.W. (2003), Understanding Governance, Open University Press, Berkshire.
- Selnes, T.A. en W. Kuindersma (2006) Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid. Rapport 7.06.06, LEI, Den Haag
- Sollart, K. en F. van den Bosch (2006) De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006. WOt-werkdocument 45. WOT Natuur & Milieu, Wageningen
- Valk, A. van der (2002) The Dutch planning experience. Landscape and urban planning 58: 201-210

Overig

ILG- bestuursovereenkomsten

www.ilg.nu (1) Nieuwsbrief 19

Bijlage 1 Gebiedsgerichte werkwijze: de provincies op een rij

Per provincie volgt een beschrijving van:

- Gebiedsindeling
- Gebiedsgerichte werkwijze
- Rol van de provincie in de gebieden

Drenthe

Gebiedsindeling

De provincie Drenthe gaat in 2007 gebiedscommissies instellen in vijf gebieden. Het betreft een nieuwe gebiedsindeling, maar het is een voortzetting van het gebiedsgerichte werken, waar goede ervaringen mee zijn opgedaan (in een aantal gebieden werd al gewerkt met het SGB). De gebieden zijn Noordwest, Drentsche Aa, Hunze, Zuidoost en Zuidwest. Met het ILG wordt de gebiedsgerichte aanpak provinciedekkend.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

De gebieden gaan zelf op basis van het provinciale meerjaren programma (PMJP) een gebiedsopgave opstellen voor de hele ILG-periode van 7 jaar, aangevuld met jaarprogramma's. De externe partners zijn vroeg betrokken bij het opstellen van het PMJP. Al in 2005 zijn de gebiedspartners en de Commissie Landelijk Gebied gevraagd om op het concept te reageren. Elk gebied krijgt een eigen thema mee voor de gebiedsopgave. De opgave nu is om de juiste ontwikkelingen in de vijf gebieden op gang te brengen. De gebieden zijn dusdanig verschillend dat maatwerk nodig is zowel in taakstelling als organisatie. In Drentsche Aa is slechts een actualisatie van de huidige organisatie nodig. In Zuidoost Drenthe is echter een nieuwe organisatie nodig. In de gebiedscommissies komen vele betrokken partijen te zitten: overheden, dorpen, het MKB, natuur en recreatie.

De rol van de provincie in de gebieden

Elk gebied krijgt vanuit de provincies een gebiedscoördinator. Dat is een provinciale ambtenaar die ook secretaris is van de commissie. De gebiedscoördinator is ook voorzitter van de projectgroep, die besluiten van de gebiedscommissie voorbereidt. Met deze gebiedscommissies wenst Drenthe zelf meer te kunnen sturen. De andere gebiedspartijen zullen zich nu meer op de provincie gaan richten, want 'daar zitten de centen', aldus de projectleider implementatie ILG en PMJP.

In sommige gevallen gaan bestaande overlegstructuren gewoon door, zoals de overlegorganen voor Nationale Parken of een groot project als Veenhuizen. Voor de landinrichtingsprojecten gaat de provincie zelf alle besluitvorming doen. Er komen wel adviescommissies voor de voorbereiding van besluiten. De uitvoering wordt verricht door provinciale ambtenaren, met assistentie van DLG. LNV is gevraagd of 8 projecten onder het oude regime van landinrichting mogen vallen. Zes projecten zullen zeker onder WILG vallen.

In het PMJP wordt gemeld dat de nieuwe, decentrale manier van werken nieuwe eisen stelt aan bestuurders en medewerkers. En het vraagt (nog) meer dan voorheen om een integrale beschouwing van de uit te voeren taken. Aanpassingen in de externe organisatie zullen gemaakt worden naar aanleiding van oplopende ervaringen.

Flevoland

Gebiedsindeling

In overleg met de gebiedspartners heeft de provincie Flevoland gekozen voor een verruiming en verbreding van de huidige gebiedsindeling. Deze werkwijze is ingezet met het Provinciaal Omgevingsplan (POP), waarin met speerpunten wordt gewerkt. In het landelijke gebied zijn vier speerpuntgebieden: Noordelijk Flevoland, Oostrand, West-Oost as en OostvaardersWold.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

In Flevoland is er sinds eind jaren negentig met gebiedsgericht beleid gewerkt. Uit evaluaties blijkt dat de gebiedspartners hier tevreden over zijn. De provincie Flevoland wil dan ook niet een geheel nieuwe opzet in verband met ILG.

Per gebied komt er een stuurgroep (dat zijn projecten met een aantal werkgroepen eronder). De stuurgroepen hebben een adviserende rol. De stuurgroep bestaat uit zowel de overheid als maatschappelijke organisaties en de voorzitter is lid van de GS. Bij grote problemen of ingewikkelde projecten kan ad-hoc een stuurgroep worden opgericht voor een deelgebied, of een bepaald probleem. Deze dient stagnatie te voorkomen en kan naast de formele stuurgroep functioneren.

In Flevoland wordt niet gewerkt met gebiedscommissies: dit is te duur voor een kleine provincie. Flevoland wenst verder gebruik te maken van de Leader-organisatie¹⁹. De Lokale Actie Groep (LAG) is een op partnerschap gebouwde samenwerking bestaande uit vertegenwoordigers uit gemeenten, provincie, LTO, Midden- en Klein Bedrijf, Federatie van Dorpsbelangen, jongerenorganisaties, Landschapsbeheer Flevoland en Regionaal Platform Arbeidsmarkt Flevoland.

Rol van de provincie in de gebieden

In de speerpuntgebieden vervult de provincie de taak van programmamanager. Per speerpunt is er een bestuurlijke portefeuillehouder (lid GS), een ambtelijke opdrachtgever (directielid) en een ambtelijke opdrachtnemer (afdelingshoofd of programmamanager). De opdrachtnemer kan de taak delegeren.

Friesland

Gebiedsindeling

In de provincie Friesland wordt met het ILG geen overkoepelende (nieuwe) gebiedsindeling ingezet. Friesland zet door op vier soorten gebiedssamenwerking: Plattelânsprojecten, Bestuurscommissies, Overlegorganen Nationale Parken en Fries Merenproject. Deze kennen elk een eigen gebiedsindeling.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

Friesland kende al voor ILG een cultuur van samenwerken met de streek; hetzij gemeenten of andere gebiedspartners. Daar bouwt de provincie nu op voort. De waarneming van de programmamanager PMJP is wel dat de gebiedspartners nu meer van de provincie verwachten dan vroeger, en dat ze daarom ook de provincie vaker zullen aanspreken.

Plattelânsprojecten is voor de provincie een belangrijke structuur en bestaat uit zes gebieden die tezamen provinciedekkend zijn: Waddeneilanden, Noordoost Fryslân, Noordwest Fryslân,

¹⁹ Leader is een Europees subsidieprogramma voor plattelandsontwikkeling

Midden Fryslân, Zuidwest Fryslân en Zuidoost Fryslân. In elk gebied is een gebiedsplatform en een projectbureau. Het gebiedsplatform brengt (sinds 2005) zwaarwegend advies uit aan de provincie, over zes van de budgetten die nu onder ILG vallen, o.a. het SGB. De provincie noemt dit spoor het subsidiespoor. Het projectbureau bestaat uit een gebiedscoördinator, een projectverwerver en een office manager. De komende jaren zal bekeken worden of de gebiedsplatforms meer betrokken kunnen worden in actieve gebiedsontwikkeling, zoals nu al gebeurd met ROM-gebied Zuidoost Fryslân. In ieder geval zullen ze nu nadrukkelijker worden betrokken bij het realiseren van de doelen, en ze zullen ook meer verantwoordelijkheid krijgen. Friesland wenst deze 6 gebieden aan te wijzen als LEADER-gebieden.

De tweede vorm van gebiedssamenwerking betreft de bestuurscommissie, voortkomend uit de landinrichtingscommissie. “Hier zit het grote ILG-geld”, stellen de respondenten. De bestuurscommissie krijgen opdrachten voor integrale projecten, zowel lopende als nieuwe inrichtingsprojecten. Natuur valt meestal onder deze constructie. De commissies benoemen zelf een ‘onafhankelijk’ voorzitter. Vaak is het iemand van een gemeente. De leden worden voorgedragen door de betrokken maatschappelijke organisaties. De provincie levert een aan de commissie een adviseur en een secretaris. De secretaris is voor een belangrijk deel gemandateerd aan DLG. De provincie geeft de commissie bij de start een opdracht mee, keurt het plan goed. Na deze fase van advies trekt de provincie zich wat terug. Ook de provincie stoot taken af, net als het Rijk bij het ‘sturen op afstand’.

De derde vorm van gebiedssamenwerking betreft de Overlegorganen Nationale Parken. In de twee nationale Parken Schiermonnikoog en Âlde Feanen (Drents-Friese Wold). In elk park is een breed overlegorgaan die aanstuurt op het uitvoeren van een Beheers- en Inrichtingsplan. De vierde vorm van gebiedssamenwerking betreft het project Friese Meren. Het gaat om partnerschappen rond 12 vaarroutes, waar per traject integrale projecten worden opgepakt.

Rol provincie in de gebieden

Er zijn in Friesland geen convenanten met gemeenten en waterschappen gesloten. Wel wil de provincie afspreken met partners en vervolgens ‘werkenderwijs’ aan de slag gegaan. Voor grote projecten blijft meestal de provincie initiatiefnemer. De provincie zit op verschillende manieren in deze gebiedsprocessen, zoals in het bovenstaande al werd beschreven. In de bestuurcommissies levert de provincie een secretaris. In het subsidiespoor is de provincie vertegenwoordigd in het projectbureau,

Gelderland

Gebiedsindeling

In het provinciale meerjarenprogramma van Gelderland (Provincie Gelderland 2006) zijn vier Gelderse uitvoeringsgebieden benoemd: Rivieren, Achterhoek, Veluwe, Gelderse Vallei en Graafschap. Daarbinnen zijn 38 prioritaire gebieden aangewezen. Het criterium voor prioritaire gebieden is of er ‘gestapelde doelen’ zitten: dus of de aanpak van de problematiek een bijdrage levert aan meerdere in het ILG afgesproken prestaties tegelijkertijd.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

Gelderland heeft meer dan 10 jaar ervaring met gebiedsgericht werken, met daarin een belangrijke rol voor streekcommissies. Deze ervaring heeft zich tijdens de ‘reconstructie’ verder ontwikkeld. Kenmerkend was sturing en invulling van onderaf, dat wil zeggen dat er uit de streek beleidsvoorstellen kwamen. Op gebiedsniveau zit veel kennis en inzicht en veel energie op het maken en het uitvoeren van plannen. Voor de provincie pakte dit goed uit, want er kwamen vaak stevige beleidsvoorstellen uit de streek. De status van de adviezen van de

gebiedscommissies was groot. Met de komst van ILG wordt deze werkwijze anders. Omdat de provincie de met het Rijk afgesproken prestaties moet gaan halen, moet de provincie gaan sturen op afrekenbare doelen. De streekcommissies zijn nu opnieuw als adviescommissies ingesteld (een commissie kan nu op aanvraag van GS advies leveren). De omslag is een groot dilemma, aldus de respondent. Er is een groot onderling gegroeid vertrouwen tussen provincie en streek. De vraag is of dat behouden kan worden, als de provincie meer direct gaat sturen. De streekcommissies konden in het verleden zelf gebiedscommissies instellen. Dit waren op vrijwillige basis samengestelde groepen zonder formele mandaten. De provincie had hier niet zulke goede ervaringen mee. Daar gaat met de komst van het ILG een streep doorheen. De provincie Gelderland wil gaan sturen met democratisch gelegitimeerde bestuursorganen (d.w.z. afspraken maken met gemeenten en waterschappen over de uitvoering), dan wel met bestuurscommissies (Provinciewet) (vergelijkbaar met de voormalige landinrichtingscommissies).

Rol provincie in de gebieden

Gelderland gaat werken met accountmanagers per gebied. Deze verzorgen de afstemming tussen de sectorale lijnen in de provincie en de gebiedsgerichte uitvoering.

Groningen

Gebiedsindeling

Groningen hecht groot belang aan de al ontwikkelde vormen van samenwerking in de provincie. De huidige gebiedsindeling in vier regio's is dan ook een voortzetting van de indeling die al 4-5 jaar lang bestond op basis van het provinciaal omgevingsplan. De vier regio's Noord, West, Oost en Centraal zijn provinciedekkend.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

De stuurgroepen van deze regio's bestaan uit leden uit de democratisch gekozen organen: burgemeesters, wethouders, waterschappen en de provincie (met een voorzitterschap van de provincie). In de uitvoering van het PMJP zijn twee sporen: het projecten- en het opdrachterspoor. De projectvoorstellen komen hoofdzakelijk uit de regio's. In Groningen is er voor gekozen om continue aanvragen voor projecten uit de gebieden toe te laten. Bij deze zogenaamde programmatische aanpak ontstaat als het ware een concurrentie tussen de regio's: wie het eerst komt die het eerst maalt, waarmee initiatief uit de regio's wordt gestimuleerd. Het 'opdrachterspoor', dat het grootste deel van het ILG-geld beslaat (voor grondverwerving en inrichting) loopt niet via projectaanvragen, maar via de prestatiecontacten met DLG en via bestuurscommissies (zie hierover meer in hoofdstuk 5).

Gemeenten en waterschappen zijn gevraagd om voor cofinanciering van het PMJP budgetten te reserveren. Mogelijkerwijs volgen ook meerjarige bestuurlijke afspraken. Een centraal aanspreekpunt voor de provincie vormen de stuurgroepen in de regio's. Meerjarige afspraken zijn gewenst als ze een gevolg worden van samenhangende regioprogramma's die vanuit de vier regionale stuurgroepen worden ingediend. Daarnaast wenst de provincie ook andere partijen toegang tot de 'gebiedstafel'. Zo hecht de provincie veel waarde aan de plaatselijke groepen uit het Leader-programma.

Rol provincie in de gebieden

Iedere regio heeft een programmamanager in de provincie, die verantwoordelijk zijn voor de projecten in de regio. De coördinatie vanuit het PMJP vindt plaats door de provinciale programmaleiding. Groningen vindt dat het maken van bestuurlijke afspraken maken en realisatie daarvan vlot gaat in de provincie, vooral omdat deze minder dynamisch is

vergeleken met andere provincies, zoals de Randstad. De respondent stelt wel dat de provincie zich bewust is van de spanning tussen het stimuleren van initiatieven vanuit de regio en de aansturing vanuit de provincie.

Limburg

Gebiedsindeling

Limburg bouwt het PMJP rond de ervaringen met de reconstructie en verruimt de huidige aanpak van zes reconstructiegebieden naar een provinciebrede indeling van negen gebieden.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

De grootste verandering, volgens een respondent, is dat er gebiedscommissies worden ingesteld, met gebiedsbureaus voor de uitwerking. Limburg wil in de commissies werken met een onafhankelijke voorzitter en deelname uit mede overheden en maatschappelijke organisaties. Hiermee wil men een 'bottom-up' aanpak stimuleren. Dit ziet men in Limburg niet als een grote stap. Wel zit er een uitdaging in het verdelen van bevoegdheden en het verantwoordelijk maken van de gebiedscommissies. De gebiedscommissies worden in belangrijke mate gesprekspartners voor de provincie. Ze worden ook belangrijke spelers in de gebieden, maar dan zonder juridische bevoegdheden. Dat was anders met de landinrichtingscommissies. Die konden zelfs opdrachten geven. Nu gaan de gebiedscommissies uitvoeringsmodules opbouwen, trekkers zoeken en begeleiden.

Limburg heeft tot nu toe ook veel positieve ervaringen met de Leader aanpak, en de daaruit gekomen Plaatselijke Groepen. Deze hebben met veel enthousiasme projecten aangedragen. De samenstelling van de Plaatselijke Groepen kent veel parallellen met de samenstelling van de gebiedscommissies. Om het aantal structuren te beperken wordt de rol van de Plaatselijke Groepen in de loop van 2007 overgenomen door de gebiedscommissies. De respondenten benadrukken dat de organisatie dynamisch is en in de loop van de jaren steeds aangepast kan worden. Niet alle doelen kunnen door middel van bottom-up projecten voldoende gerealiseerd worden. Daarom zijn tevens een aantal grote(re) zogeheten "integrale projecten" opgezet.

Rol provincie in de gebieden

De provincie heeft voor alle gebiedscommissies een onafhankelijke voorzitter en een "gebiedsmanager" – een ambtelijk contactpersoon binnen de afdeling Landelijk Gebied - gezocht en aangesteld. De provincie begeleidt en ondersteunt de voorzitters van de gebiedscommissies ambtelijk en bestuurlijk. De respondenten benadrukken dat de taak om kwaliteit te bieden afhangt van het omgaan met een enorm pallet regels en gebiedsmanagers. Daar ligt er een missie voor de provincie. Limburg beschouwt communicatie als een zeer belangrijk speerpunt voor het realiseren van de ILG-afspraken, niet alleen communicatie richting planners en uitvoerders maar ook richting het grotere publiek.

Noord-Brabant

Gebiedsindeling

Noord-Brabant kent in verband met het pMJP negen gebieden. De provincie is al jaren bezig met de reconstructie, en heeft daardoor al ruime ervaring met 'gebiedsgericht werken'. Er zijn 7 reconstructiegebieden en 2 gebieden buiten de reconstructie. De 7 reconstructiegebieden zijn: De Baronie, Beerze Reuzel, Bovendommel, Maas en Meierij, De Meierij, De Peel, Peel en Maas. De 2 niet-reconstructiegebieden zijn Brabantse Delta en Wijde Biesbos. Voor alle gebieden zijn commissies ingesteld. In deze commissies werken vele partijen samen:

gemeenten, waterschappen, agrarische belangenorganisatie ZLTO, het sociaal economisch platform, de sector toerisme en recreatie en de Brabantse Milieufederatie, en de provincie zelf.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

Om een beeld te geven van hoe een reconstructiecommissie werkt kan de Baronie als voorbeeld dienen. In de commissie zitten wethouders, meestal portefeuillehouders Ruimtelijke Ontwikkeling, van de gemeenten Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Breda, Gilze en Rijen, Rucphen en Zundert. Daarnaast is er een dagelijks bestuurslid van het Waterschap Brabantse Delta. Verder zijn er mensen uit de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), de Brabantse Milieu Federatie (BMF), terreinbeherende organisaties, Kamer van Koophandel West-Brabant, de voorzitter van het Sociaal Economisch Platform, plus een vertegenwoordiger uit de toerisme- en recreatiesector. Naast een voorzitter bestaat de commissie uit een gebiedscoördinator, een gebiedsmakelaar en deelgebiedsmakelaars. Vanuit de provincie functioneert een gedeputeerde als een 'gebiedsgedeputeerde' van De Baronie. Er zijn ook adviseurs aangewezen van DLG, Kadaster en de provincie. Een ambtelijk uitvoeringsplatform bereidt de commissievergaderingen voor, en allebei komen ze vijf keer bij elkaar per jaar. De leden van dit uitvoeringsplatform zijn ook ambassadeurs voor de reconstructie in de streek. Een interessant verschijnsel vormt het Sociaal Economisch Platform, waar een groot aantal partijen samenwerken om te stimuleren en adviseren. Hierin werken naast de 6 gemeenten ook Kamer van Koophandel, ZLTO, ZLTO Vrouw en bedrijf, Agrarisch Jongeren Kontakt, Katholieke Vrouwen Organisatie, Rabobank, REWIN West-Brabant, Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (rpA) West-Brabant, RECRON, Leefbaar Platteland, Brabant Particulier Grondbezit en Kruiswerk. Dit platform is ook een Plaatselijke Groep onder Leader.

Er is een verschil in de rol van gebiedscommissies in de planvormingsfase en in de uitvoeringsfase. In de planvorming worden in gezamenlijk verband plannen worden gemaakt en binding wordt gecreëerd. In de uitvoering is de commissie is dan niet meer de centrale plek waar beslissingen worden gemaakt, projecten geïnitieerd en of bewegingen in gang zet. Daar hebben de commissies de bevoegdheden en budgetten en het mandaat niet voor. De provincie boog zich hierover, en de commissies krijgen nu meer eigen budget, meer bevoegdheden en een zwaardere adviesrol in grote projecten.

Rol provincie in de gebieden

De reconstructieplannen zijn de wettelijke basis en het PMJP ILG-deel is het werkprogramma. Het PMJP zal uiteindelijk drie delen beslaan: het ILG-deel, het POP deel (3 april 2007 in GS) en het 'overige doelen deel'. Een zorgpunt voor de provincie is dat voor het uitvoeren van alle doelen uit de reconstructieplannen veel meer geld nodig is dan in het ILG-deel zit. Dit wordt dan een kwestie van prioriteren en eventueel doelen schrappen.

De gebiedscommissies zullen werken met ambtelijke begeleiding. Dat gebeurt door gebiedsmakelaars te benutten. Een gebiedscoördinator is ook secretaris van de voorzitter van de gebiedscommissie. Voor de ondersteuning op projectniveau zijn gebiedsmakelaars ingeschakeld. De gebiedsmakelaar vormt de verbinding tussen de commissie en de mensen en organisaties die projectideeën hebben in de streek. Noord-Brabant werkt nu twee jaar met gebiedsmakelaars. Er wordt sinds vorig jaar gewerkt met één loket waar de projecten binnen komen.

Noord-Holland²⁰

Gebiedsindeling

Noord-Holland werkt vanaf 2007 met een nieuwe gebiedsindeling in zeven ILG-regio's: Texel, Kop van Noord-Holland, West-Friesland, Noord-Kennemerland, Laag Holland, Zuid-west/Rijnland, Amstel- Gooi en Vechtstreek. De gebieden worden aangestuurd door gebiedscommissies.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

Noord-Holland werkt nu met een PMJP deel A- en B. Deel A bevat de gewenste realisatie over 7 jaar, en deel B is het (GS-aangestuurde) jaarprogramma waar middelen aan projecten en doelen worden gekoppeld. In deel B is o.a. de werkvoorraad vastgelegd waarmee gebiedscommissies aan de slag gaan in 2007 (provincie Noord-Holland 2006e).

Over de uitvoering maakt de provincie afspraken met de resultaatverantwoordelijke uitvoerders (contractpartners en subsidiebegunstigden). De contractpartners (bv. DLG, waterschap) realiseren de projectresultaten (Provincie NH 2006 a, p. 22). GS regisseren de uitvoering van prestatieafspraken en ziet toe op de bestedingen. De gebiedscommissies zullen GS jaarlijks adviseren over de programmering en waarborgen integraliteit en aansluiting bij het gebied en zorgt ook voor de communicatie met de provincie. De samenwerking van regionale partijen in een gebiedscommissie zal in de periode 2008-2009 verder rijpen en ontwikkelen. In de Mid Term Review zal ook gekeken worden naar de stand van zaken in de ontwikkeling van de uitvoeringsorganisaties. Vanaf 2010 dient er overal sprake te zijn van een volwaardige en op tempo zijnde regionale uitvoeringsorganisatie.

Rol provincie in de gebieden

De gebiedscommissie wordt ondersteund door een regionaal gebiedsbureau, met een coördinator (o.a. voor contacten met provincie en als secretaris van commissie). Het regionaal gebiedsbureau en de commissies vormen samen het Loket voor het gebied. Provinciale subsidies worden vooral toegekend aan integrale projecten met meervoudige doelen. De provincie benoemt formeel de zeven gebiedscommissies en de voorzitter van de commissie. Ze krijgen een 'geautoriseerde' taak. De commissies worden gevoed door vele van de uitvoerende partijen, zoals de gemeenten en belangenorganisatie" (Provincie NH 2006^e, p. 23). De gebiedscommissies krijgen bij benoeming een op uitvoering gerichte opdracht: zij moeten PMJP deel B (de inboedel) vertalen naar de realisatie. Zij geven jaarlijks advies over onder meer de volgende vragen: welke projecten komen in uitvoering?, welke partner is resultaatverantwoordelijk? (Provincie NH 2007e). De gebiedsgerichte werkwijze is overigens geïnspireerd op Limburg.

De 7 gebiedscommissies moeten ervoor zorgen dat er in hun gebieden zoveel mogelijk projecten komen en in uitvoering worden gebracht. Hoewel de provincie de regie voert, wenst de provincie niet te sturen vanuit een ivoren toren. Een nauwe betrokkenheid met de gebiedscommissies gaat dat voorkomen. De provincie wenst eerder te stimuleren dan op te leggen.

²⁰ In de provincie Noord Holland is geen interview gehouden. De informatie is afkomstig uit documenten/ internet.

Overijssel

Gebiedsindeling

Overijssel werkt sinds 2004 met gemeenten en waterschappen aan een gebiedsgerichte aanpak. Hiermee wenst de provincie en meer vanuit de gebieden te werken, in plaats van uit de verschillende beleidseenheden binnen de provincie. De gebiedsindeling van de provincie Overijssel beslaat acht gebieden en is provinciedekkend. Er zijn vijf landelijke gebieden: 1) Noordoost-Twente, 2) Zuidwest-Twente, 3) Noordoost-Overijssel, 4) Noordwest-Overijssel en 5) Salland. Er zijn drie stedelijke gebieden: i) Netwerkstad Twente, ii) Netwerkstad Zwolle-Kampen en iii) Regio Stedendriehoek Deventer, Zutphen en Apeldoorn.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

De werkwijze is een Bestuurlijk Gebieds Orgaan per gebied. Deze BGO's bestaan uit verschillende overheden (provincie, waterschappen, gemeenten). De BGO's bepalen hun visie op het gebied, welk deel van de PMJP opgaven zij gaan realiseren en hebben een gebiedsprogramma opgesteld. Daarna is bepaald hoeveel budget ze krijgen. Daarop is er een contract met de afzonderlijke partners (gemeenten en waterschappen) gemaakt. Er zijn geen convenanten per gebied afgesloten, dat achtte men niet juridisch houdbaar. Meteen is dus de afspraak met het Rijk het eerste ILG-jaar doorvertaald naar afspraken met de gebiedspartners. Een uitdaging voor zowel provincie als gemeenten wordt de overgang naar meerjarige afspraken met de gemeenten vanaf 2008. De provincie Overijssel 'decentraliseert' de opgave dus als het ware door naar de gemeenten en waterschappen. Naast de convenanten met gemeenten en waterschappen, is er het DLG-spoor: dit zijn de opdrachten aan DLG, die vooral voor de realisatie van de natuuropgaven een grote rol speelt (zie hoofdstuk 5). De visitatiecommissie van januari 2007 stelde de gebiedsindeling in Overijssel als een complicerende factor. De indeling is vooral administratief van karakter een niet gevormd rond een bepaald probleem. Dit kan leiden tot lastige overlegmomenten. Vele partijen ervaren de gebiedsindeling niet als natuurlijk, bijvoorbeeld de waterschappen. Bovendien is de rol van het waterbeleid onduidelijk in de gebiedsgerichte aanpak.

Rol provincie in de gebieden

Vanuit de provincie wordt gewerkt met de zogenaamde prestatie-eigenaren. Dit zijn (sectorale) medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de PMJP opgaven. Zij kunnen de uitvoering (of een deel van de uitvoering) gebiedsgericht uitzetten. De provincie moet nog wennen aan de overgang naar prestatie-eigenaren en hoe dan de relatie tussen provincie en gebieden verloopt. Er is een actiever inzet nodig door scherper in te zetten op de relatie tussen de rijksdoelen, de voortgang in de gebieden en de interne processen bij de provincie: wat wil het Rijk; wat kunnen we bieden, wat kunnen en willen de gebieden, wat is haalbaar? Voor de voortgang van de samenwerking en van de projecten is er voor de acht gebieden vier aanjaagteams, met ambtelijke leden. Alle gebieden hebben een gebiedsmakelaar. Deze heeft als taak om plattelandsontwikkeling te stimuleren, coördineren en promoten; initiatiefnemers te ondersteunen, mensen op te zoeken en begeleiden door de papiermolens en dergelijke. Een voorbeeld van een concrete taak is vrijwillige kavelruil.

Utrecht

Gebiedsindeling

De provincie Utrecht heeft als provincie het pMJP gebouwd op zowel de ILG-bestuursovereenkomst als de Agenda Vitaal Platteland (AVP), dat naast ILG gaat over alle andere investeringen zoals provinciale middelen, cofinanciering uit de gebieden en EU gelden. De ILG-gelden maken deel uit van dit AVP programma. In de provincie Utrecht zijn vijf AVP

gebieden. Deze gebieden zijn nieuw en provinciedekkend. Het zijn de gebieden: Gelderse vallei/Eemland, West Utrecht, Kromme Rijn gebied, Utrecht midden en Utrechtse Heuvelrug.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

Per AVP gebied komt een gebiedscommissie: een AVP platform. De gebieden maken gebiedsplannen en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. De werkwijze van de gebieden en de gebiedscommissies verschilt per AVP gebied. Van de vijf gebieden is de AVP Gelderse Vallei/Eemland het verst ontwikkeld, vanwege de achtergrond als reconstructiegebied. Daardoor was er al een commissie voor hele gebied en een programmabureau. De provincie zelf is niet actief in het gebiedsbestuur, maar wel in de stuurgroep. Van daaruit kan de provincie haar rol als opdrachtgever inhoud geven. Ook in de andere gebieden wil de provincie zo opereren, maar zover is het nog niet. AVP West Utrecht kende in het noordelijk deel, in de Venen, al een programmabureau en een bestuur. In het AVP Kromme Rijn waren al een heleboel commissies, overlappend, met verschillende opdrachten. In AVP Utrecht Midden lopen twee landinrichtingen die niet zien wat ze gezamenlijk hebben met dat andere gebied, dus op dat vlak zal de provincie tijd erin moeten steken om er iets gezamenlijks van te maken. Er is ook een stuk dat nog niet gedekt is. Voor alle deelgebieden moet er wel een slag worden gemaakt om er iets centraal van te maken. Op de Utrechtse Heuvelrug is een nationaal park en een programma Hart van de Heuvelrug. Er is ook een 'wit deel' in Baarn/Soest, waar de provincie een verkenning gaat uitvoeren om tot iets gezamenlijks te komen. Naar verwachting zal dat een stuk makkelijker zijn dan in Utrecht midden.

Het pMJP beschouwt het nieuwe sturingsmodel ILG als "een van de grootste decentralisatieprocessen tot op heden" (p.6). Utrecht ziet dit als een voor alle partijen gezamenlijk proces waar flexibiliteit en goede samenwerking nodig zijn, alsmede openheid en onderling begrip. De keuze voor de 5 AVP-gebieden is gemaakt omdat ze grotere samenhangende gebiedseenheden betreffen. Maar Utrecht heeft te maken met meer dan twintig gebiedscommissies, waar vaak overlap is tussen de gebieden. De AVP-gebieden komen niet in plaats van bestaande gebiedscommissies, dus er ligt een uitdaging in het scheppen van goede condities en voldoende maatwerk. Voor de aansturing vanuit de provincie betekent dit overleg en afstemming met de bestaande gebiedscommissies. Een grote uitdaging op relatief korte termijn is volgens de respondent dat een gebied ook echt gaat voor gebiedsgerichte samenwerking, dat ze een gebiedsprogramma opzetten waar ze ook echt voor willen gaan.

De meest relevante organisaties zijn vertegenwoordigd in de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG). Deze groep adviseert over gebiedsprogramma's en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's.

Rol provincie in de gebieden

De provincie werkt aan een rol als regisseur in het landelijk gebied. Op zijn minst moeten alle prestaties uit de bestuursovereenkomst terug te vinden zijn in de gebiedsprogramma's. Bij het opstellen van de meeste gebiedsprogramma's is de provincie de penvoerder en doet de voorstellen, maar de gebieden hebben het voor het zeggen. Vervolgens moeten de plannen vastgesteld worden door PS. De provincie Utrecht wil geen bestuurlijke rol in de gebiedscommissies. Het wordt meer een opdrachtgever – opdrachtnemer- relatie. Er is een spanning tussen 'wat moet' en 'van onderop'. De provincie kan gebieden niets verplichten. Je moet gebieden dus als provincie zover krijgen dat ze iets willen. Er komen geen convenanten met de gebieden. Deze bieden volgens de respondent, alleen een schijnzekerheid. Daarom is er gekozen voor de combinatie van een gebiedsprogramma en een PS Besluit. Er zijn in de provincie drie gebiedsmanagers, die de spil zijn tussen gebied en provincie.

Zeeland

Gebiedsindeling

De provincie Zeeland kent al langer een gebiedsgerichte werkwijze. Kenmerkend voor Zeeland is echter dat er geen vlakdekkende gebiedsindeling is. Daar waar het nodig is, daar worden instrumenten ingezet. Het heeft volgens de provincie geen zin om overal wat te gaan doen als het niet nodig is. Er zijn dus witte vlekken op de kaart. Een integrale aanpak wordt nagestreefd als er meerwaarde geeft, anders werkt men sectoraal.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

De gebiedsgerichte projecten zijn in verschillende stadia van ontwikkeling zijn, van bijna afgeronde projecten tot projecten in startfase. De volgende gebiedsprojecten lopen nu in Zeeland:

- Lopende klassieke landinrichtingsprojecten: in verband met de continuïteit worden de volgende projecten zoveel mogelijk volgens de bestaande organisatie en werkwijze door DLG te worden afgerond: Oud-Vossemeer, Reuzenhoek-Zaamslag, Axel en Walcheren;
- Lopende modulaire landinrichtings-/gebiedsprojecten: hetzelfde aanpak als vorige, alleen wordt er in 2007 per commissie overleg gevoerd over de gewenste organisatie: Borssele, Hoek en Inkel, Schouwen-Oost, Schouwen-West, en West-Zeeuws Vlaanderen;
- Nationaal Park Oosterschelde;
- Nationaal Landschap Zuidwest Zeeland (Walcheren, Zak van Zuid-Beveland, West Zeeuws Vlaanderen).

Jaarlijks zal de provincie extern overleg voeren met gemeenten en waterschappen over de voortgang. Daarnaast is besloten om het bestaande externe platform in de Provinciale Commissie voor de Groene Ruimte te verruimen als arena voor overleg met zowel mede-overheden als maatschappelijke organisaties. Er is wel een proces op gang gekomen om een regionale agenda te maken voor de samenwerkende gemeenten. Dit is relevant voor ILG, hoewel het ook breder is dan alleen ILG. In dit traject maakt men onderscheid tussen de regio's Walcheren, de regio Bevelanden, de regio Zeeuws-Vlaanderen, en Tholen en Schouwen-Duiveland (samen regio Noord-Zeeland). De lopende samenwerkingsvormen zijn echter uiteenlopend en divers. De provincie stuurt aan op meer variatie naar vorm, schaal en aanpak, met een meer interactief overleg.

De provincie maakt zich zorgen over het afnemende aantal rijksdoelen, gekoppeld aan minder geld. Vooral denkt men dan dat het stimuleren van integrale projecten lastiger. Er is geld voor de EHS, maar niet voor integrale zaken. Op deze manier blijft weinig over van het ontschotten, stellen de respondenten. De respondenten verwachten wel dat men creatiever en beter zullen leren omgaan met ILG en gebiedsgerichte werkwijzen.

Rol provincie in de gebieden

De trend naar meer gebiedscoördinatoren was in Zeeland al gaande, en het ILG is daarom geen grote overgang. In grote projecten hadden we al gebiedscoördinatoren, die een bestuurlijke commissie ondersteunen, bijvoorbeeld als secretaris. Het heet dan gewoon 'projectleider', maar volgens de respondenten is het in wezen hetzelfde. Dit soort mensen proberen doelen te combineren, en creatieve dingen te bedenken; met de financiering, met partners werken etc.. Nu met ILG denken ze in Zeeland dat meer regie naar de provincie gaat. Het gebiedsgericht werken zal toenemen, ook omdat het meer officiële vormen krijgt. De respondenten benadrukken dat ook al zijn er veel kritiekpunten te melden, ze zijn ook erg enthousiast over het ILG.

Zuid-Holland

Gebiedsindeling

Zuid-Holland is een complexe provincie met vele bestuurlijke afspraken en nog meer complexe gebiedsprocessen. De provincie bestaat uit 77 gemeenten, 5 waterschappen en ca 3,5 miljoen inwoners, met grote uitdagingen rond verstedelijking en groenstructuren. De provincie ziet het als een belangrijke taak om de gebiedsgerichte aanpak aantrekkelijk te maken voor anderen. Er is geen overkoepelende nieuwe gebiedsindeling gemaakt voor het ILG. De provincie maakt gebruik van verschillende bestaande gebiedsindelingen en grote projecten/bestuurlijke afspraken.

Gebiedsgerichte werkwijze en rol gebiedspartners

In eerste instantie wenste de provincie Zuid-Holland de WGR gebieden²¹ verantwoordelijk te maken voor de realisatie van het ILG. Er zijn negen WGR regio's in Zuid-Holland: Haaglanden, Rijnmond, Holland-Rijnland, Midden-Holland, Rijnstreek, Hoeksche Waard, Goeree-Overflakkee, Drechtsteden en Alblasserwaard-Vijfherenlanden. Inmiddels zijn met Rijnmond (Stadsregio Rotterdam) afspraken gemaakt, maar met de andere acht WGR-gebieden is dat nog niet gelukt en het is de vraag of deze hiertoe feitelijk wel geoutilleerd zijn. In 2006 zijn er over ILG-samenwerking binnen de WGR-gebieden bijeenkomsten gehouden met gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en maatschappelijke organisaties, zonder dat men daaruit een heldere agenda of een vervolg regelde. Bovendien lopen er allerlei andere soorten afspraken.

Bestuurlijke afspraken die in het pMJP zijn geprogrammeerd zijn de volgende: Zuidvleugel Zichtbaar Groener (dec. 2005); Intentieovereenkomst Groenzone Berkel-Pijnacker (2001); Samenwerkingsovereenkomst Deltanatuur (dec. 2004); Convenant IODS (Integrale Ontwikkeling Delft en Schiedam)(2001 en uitwerking 2004). Over deze projecten zijn afspraken over doelen in het pMJP door het Rijk, provincie en regionale partijen getekend. Ze worden ook door provincie en Rijk erkend als bestuurlijke en juridische (financiële) verplichting. Andere projecten zijn niet door het Rijk ondertekend, maar het Rijk faciliteert deze voor een deel via het ILG 2007-2013, zolang ze passen binnen het budget:

- Veenweidepact Krimpenerwaard (dec. 2005);
- Inrichtingsplan Nieuwe Driemanspolder (2005);
- Overeenkomst RGSP2 Rijnmond (Regionaal Groen Structuur Plan 2) (2006);
- Overeenkomst Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, natuurkern (2006);
- Uitwerkingsovereenkomst bestaand Rotterdams gebied (natuur op de kop van Goeree) (2005);
- Bestuursovereenkomst Oude Leede (2006).

Dit zijn complexe projecten met een eigen programmamanagement en adviescommissies, met eigen ambtelijke afstemmingsorganen. De provincie heeft ervoor gekozen om de beschikbare middelen alleen in te zetten waar er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. Partijen die iets willen krijgen ook voorrang. De rest valt af voor de PMJP 2007-2013. Dat betekent dat een deel van de EHS en PEV opgave niet in de periode 2007-2013 gerealiseerd kan worden. Zuid-Holland wenst een deel van de ILG-opgave vooral te delegeren naar de gebieden. Intern zijn er onvoldoende formatieplaatsen om alles zelf te doen. Succes is afhankelijk van hoe de partners in de regio's het oppakken, en of ze willen. De provincie worstelt echter met de vraag hoe de gebieden gestimuleerd moeten worden.

²¹ (Wet Gemeenschappelijke Regelingen ten behoeve van intergemeentelijke samenwerking) Bij deze regeling kan of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk lichaam worden ingesteld.

Bijlage 2 Interne organisatie: de provincies op een rij

Drenthe heeft in 2006 al een intern veranderingstraject ingezet om een slagvaardig bestuur te krijgen en betere samenwerking tussen afdelingen en tussen provincie en andere overheden/organisaties te realiseren. Het management is teruggebracht van 17 naar 6 fte.²² Voor de provincie Drenthe zal ILG uitdagingen met relatief forse gevolgen hebben op de werkwijze en interne organisatie. Een van de vernieuwingen is het instellen van gebiedscoördinatoren. Voor de interne organisatie wordt het een grote uitdaging om deze vanuit de lijnorganisatie en vanuit de sectoren te voeden. De interactie tussen de gebiedscoördinatoren en de lijnorganisatie wordt een belangrijke schakel in de interne organisatie. Voor de lijnorganisatie ontstaat er een cruciale rol voor de 'thematrekker' die alle relevante zaken voor zijn (veelal) sectorale beleidsthema moet afstemmen. Zowel gebiedscoördinator als de thematrekker krijgen hiermee ook een belangrijke rol. Zij worden ook aanspreekpunten voor de communicatie naar buiten. In de lijnorganisatie wordt er wat bezuinigd. Zo lijkt er een verschuiving te ontstaan in het zwaartepunt in de 'middle-management' van de provincie: er komen meer gebiedsgerichte functies en er wordt bezuinigd in de lijnorganisatie.

De respondent stelde in februari 2007 dat veel van het werk nog moest beginnen: er waren vacatures, een digitaal loket voor formulieren moest nog komen en er had al een website met gebiedenbeleid moeten zijn. Kortom, ILG vergt meer werk dan eerst gedacht. In het PMJP stelt de provincie vast dat het ILG, gezien de lange looptijd, tot veranderingen in de interne organisatie zal leiden. Van groot belang is het functioneren van de Administratieve Organisatie PMJP. Deze AO maakt geen onderdeel uit van het PMJP, maar is een afzonderlijk door GS vastgesteld document. Intern is dit van groot belang, want zowel de programmering, uitvoeringsregie en het beschikken over projecten horen bij de provincie. Bovendien moet het prestatiecontract met DLG gevolgd worden.

Gelderland rekent met het ILG ook op een reorganisatie. Gelderland grijpt volgens de respondent het ILG aan om van een taakgerichte organisatie, met een ambtenaar per taak, over te gaan op een gebiedsgerichte organisatie met accountmanagers per gebied. De organisatie was opgesplitst en gefragmenteerd, gezien de huidige gebiedsgerichte ontwikkeling. De accountmanager vertaalt nu kennis uit de provinciale organisatie in adviezen naar de streek. De accountmanager onderhoudt contact met de sectorale lijnen binnen de provincie (o.a. natuurbeleid) met de bevoegdheid om de verschillende afdelingen direct aan te spreken. Zo gaat de relatie met de gedeputeerde ook worden. Achter de accountmanagers zullen teams van ambtenaren zitten met wekelijkse overlegmomenten. De accountmanager wordt een belangrijke persoon in de organisatie, omdat deze een ander overzicht krijgt dan de sectorale lijnambtenaren. Dit betekent een overgang naar een meer pro actieve ambtenarij. De accountmanager krijgt een breed beeld van wat er bereikt kan worden, en mag adviseren richting de streek. Wel wordt verwacht dat de mensen die er nu zijn ook de nieuwe functies voor een groot deel gaan bekleden, stelt de respondent.

Voor de provincie betekent ILG ook een verschuiving in de bevoegdheden over de begrotingen. Tot nu toe waren de middelen verspreid over diverse budgetten. Nu komen ze onder de ILG, gekoppeld aan ILG-doelen. De gevolgen voor de provincie kunnen groot zijn, want niet alleen de bevoegdheden schuiven, ook de processen rond de begroting veranderen. De provinciale organisatie is overigens in 2004 al eerder doorgelicht.

²² Bekend gemaakt in een persbericht van 28/6 2007.

Groningen ziet de grote uitdaging in te leren omgaan met ingewikkelde integrale projecten en afwegingen. De interne organisatie zal gericht worden op zoveel mogelijk ondersteunend te zijn aan een vlotte uitvoering. In het PMJP (20 dec 2006, p.12) stelt Groningen vast dat het in de praktijk vooral ingewikkeld blijkt te zijn om integrale projecten vlot tot uitvoering te brengen. Het totaal van de afzonderlijke regels, procedures en budgetten leidt soms tot een lastige inzetbaarheid van middelen. De ambitie nu is om daar doorheen te breken. De organisatie zal zo ingericht worden dat de klant weinig van afstemmingskwesaties merkt. Groningen speelt hierop in door de oprichting van een Front Office en een Back Office. In de Front Office zitten 4 regiomanagers en 4 programmamanagers (naar de regio's West, Oost, Noord en Centraal) en een loketmedewerker. Dit is de plek van ontwikkeling en afstemming. Het Back Office is meer uitvoeringsgericht: hierin zitten een betaalorgaan, DLG en DR en beleidsmedewerkers/specialisten. Het hele PMJP wordt geleid door een programmamanager uit de provincie. De gevolgen van de nieuwe aanpak zijn nog niet te overzien. Daar moet men ook vertrouwen in hebben, stelt de programmamanager. Er is sprake van een echte omslag in Groningen, maar op dit moment zijn alleen de rijksgeldstromen ontschot en de provinciale middelen nog niet. De provinciale middelen zijn nog in verschillende potten verdeeld, en diverse paraafjes zijn nog nodig. Juridisch is het interne bouwwerk af. Maar verder moet er nog veel gebeuren.

De provincie vindt het PMJP concreet genoeg om niet elk jaar een nieuw jaarplan te maken. In de regioprogramma's kunnen de stuurgroepen zelf de nodige verwijzingen maken naar het PMJP.

Flevoland heeft een klein aantal mensen betrokken bij de voorbereiding van de implementatie van het ILG. Flevoland is een kleine provincie die relatief weinig geld ontvangt aan ILG-budget. Dit bracht weerstand tegen een radicale omslag in de werkwijze van de provincie. ILG heeft daarom nog geen groot effect gehad op de provincie. Dit wordt door beide respondenten beaamd. Toch verwachten de respondenten dat zogenaamde programmamanagers buiten de lijnorganisatie sleutelmensen worden. Dit proces liep al langer, zeker sinds de werkwijze met het Provinciaal Omgevingsplan (POP) begon. Steeds meer van de uitvoering wordt bepaald door de partijen die in de (POP) speerpunten betrokken zijn. De afstemming met de sectorale beleidslijnen is nog lastig. De sectorale beleidsmedewerkers kunnen ook verandering in de werkwijze verwachten. Volgens het pmjp zullen de sectorale projecten een sectorale projectleider uit de beleidsafdeling krijgen. Deze projectleider is verantwoordelijk voor de te volgen procedure, vanaf intake tot en met beschikking, met inbegrip van het inschakelen van control werkzaamheden. Bovendien zullen de beleidsafdelingen een grote kluit hebben aan de afstemming binnen het gehele pMJP, inclusief ILG, POP, Leader etc.: dit vindt plaats in het Programma Coördinatiegroep. Op het gebied van het inwinnen van gegevens, monitoring, beheer en andere taken op het gebied van administratie is Flevoland nog niet uit. Er wordt echter hieraan gewerkt in een deelproject.

Friesland beschouwt het effect van ILG op de organisatie als groot, aldus de respondenten. Er is een nieuwe afdeling gekomen, de afdeling Programma's en Projecten Landelijk Gebied (PPLG). Deze afdeling is belast met de uitvoering van het PMJP. Zowel programmabeheer, monitoring, projectontwikkeling als projectverwerving valt onder deze afdeling. De afdeling levert als product het PMJP, de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's en alle voortgangsrapportages aan PS, EU, Gebiedsplatforms en andere partners op. De afdeling zorgt ook de interne en externe communicatie en past het subsidiekader aan. Friesland is volgens de respondenten tevreden met de organisatorische gevolgen van het ILG tot nu toe. Een uitdaging is het wennen aan de nieuwe interne situatie. De afdeling PPLG is bezig met de opgave om intern helder te maken welke taken bij PPLG horen en welke niet. Er zijn nog wel weerstanden. Commitment uit de top heeft geholpen bij de reorganisatie. Nu zijn er taken van het Rijk bijgekomen, maar geen nieuw personeel. De uitdaging voor de organisatie nu is om te

leren omgaan met deze situatie, en 'de interne organisatie op de poten zetten', zoals een respondent zich uitdrukte. De noodzaak om een stuk winst qua efficiëntie te boeken is aanwezig. Dat betekent ook dat een ombuiging naar een meer 'doelgerichte' werkwijze nodig is, in plaats van een 'regeling-gerichte' werkwijze. Dit laatste is niet alleen een uitdaging voor de provincie, maar ook voor de gebiedspartners, die zijn gewend om te denken in termen van regelingen en 'geld wegzetten', in plaats van in termen van 'doelen realiseren'.

Limburg heeft met het ILG geen grote omslag gehad in de interne organisatie zelf. De omslag was al eerder ingezet, als reconstructieprovincie. Er is wel een reorganisatie, maar die zat er toch aan te komen. De afdelingen Groen en Landelijke Leefomgeving zijn samengevoegd, maar daar was er al zoveel samenwerking dat de stap klein werd. De ervaringen met de reconstructie maakt de overgang naar ILG voor de organisatie soepel. Voor de reconstructie had de provincie al een medewerker ingesteld per deelgebied. De grootste verandering voor de indieners van projecten, volgens de Limburgse kaderbrief, ligt op het vlak van minder administratieve lasten. Voor de interne organisatie is dit een behoorlijke kluit. De kaderbrief stelt dat het in werking treden van de WILG, de start van POP2 en de organisatieontwikkeling binnen het Gouvernement maken dat de administratieve organisatie toe is aan een evaluatie/actualisatie. Dat komt door het gebiedsgerichte werken, en het belangrijkste punt betreft het behandelen van alle subsidies via een loket. In de kaderbrief wordt gesteld dat binnen de provincie "alle administratieve handelingen die te maken hebben met het afgeven van vergunningen en het verstrekken van subsidies zijn samengebracht in een afdeling" (Kaderbrief 2007, p.9-10). Daarnaast zal de provincie voortdurend moeten blijven leren omgaan met meer regie richting de gebieden. Dit is een proces dat langer loopt. In 2004 is een uitvoeringsorganisatie opgezet (voor de reconstructie) die nu doorwerkt. Door het werk van dit organisatieonderdeel is er nu weinig discussie over de verdeling van geld en mogelijke schotten tussen budgetten. De inzet en de rol van gebiedsmanagers, doelspecialisten en programmaoverleg wijzigen echter niet, aldus de kaderbrief (2007,p. 9). De overheveling van DLG mocht wat Limburg betreft nog een stap verder gaan. Het liefst had Limburg een formele decentralisatie van DLG naar het provincieniveau, in plaats van een voortzetting van DLG als agentschap van LNV.

Noord-Brabant heeft in 2003 een grote reorganisatie meegemaakt toen een directiemodel ingevoerd werd met drie sectoren (directies). De respondent ziet op dit moment nog weinig veranderingen in de interne organisatie als gevolg van ILG. Maar, 2007 is ook een overgangsjaar. Noord-Brabant is, samen met de andere reconstructieprovincies, ook al langer bezig zijn om vanuit een plan/programma te werken en vanuit de besteding van het reconstructiebudget. De provincie heeft ervaring met het werken met gebiedscommissies en met het wegzetten van het geld aan de hand van een gebiedsplan. De grootste verandering is dat de provincie nu niet meer voor ieder project (zoals bij het reconstructiebudget) bij LNV geld hoeft aan te vragen. Er wordt sinds 2006 gewerkt met een 1 loket-beleid. Gebiedsmakelaars halen projecten binnen uit de streek en die komen bij 1 loket binnen. Daar volgt de beoordeling via een adviesteam rond projectbeschikkingen. Dit team beoordeelt de subsidiewaardigheid van elk project. Wel is de subsidieverordening qua regels aangepast op het ILG. Dit is bijvoorbeeld van toepassing op de aanpak van verdroging (zie hoofdstuk 5). Intern functioneert in de provincie Noord-Brabant het Programma Landelijk Gebied (PLG) als uitvoeringsorganisatie namens alle directies. Bestuurlijk blijven de gedeputeerden verantwoordelijk voor hun portefeuille. De provincie stelt in het pMJP dat het PLG nog 'ILG-proof' gemaakt moet worden. De organisatie moet de uitvoering kunnen aansturen en verantwoording afleggen. De respondent tempert de verwachtingen ten aanzien van de ontschotting van doelen, middelen en budgetten. De hele organisatie is op een 'geschotte' wijze opgebouwd, en zo is ook de externe organisatie.

Noord-Holland heeft via een reorganisatie de ambtelijke organisatie teruggebracht van 1.450 fte's naar ca 1.000 fte's (Nieuwsbericht NH 16-6 2005). Ook de ambtelijke top is afgeslankt. Vanaf 2006 bestaat de organisatie uit 15% staf, 25% beleidsontwikkeling en 60% uitvoering. Hiermee wenst de provincie meer integraal en probleemoplossend te werken. Binnen de provincie werkt men nu met vier directies. Mede door de decentralisatie van taken rond de Natuurbeschermingswet is het aantal medewerkers naar boven afgerond: 1.081 fte's. In Noord-Holland wordt een programmabureau ILG ingericht. In dat bureau zitten ILG-programmamangers, sectorale beleidsadviseurs, gebiedsadviseurs en juridisch- en financieel beheer (provincie NH 2006a, p. 22).

Ook is er een aanpassing omtrent de afstemming van het ILG met de provinciale begrotingscyclus. Door te werken met een PMJP A en B deel wordt het tussentijds schuiven met middelen tussen projecten mogelijk. Deel B wordt jaarlijks vastgesteld (Provincie Noord-Holland 2006a). De cyclus van uitvoeringsprojecten dient "zo georganiseerd te worden dat de doorwerking in de jaarlijkse begrotingscyclus van de provincie en andere partners gelijk op kan lopen" (ibid, p5). De adviezen van de gebiedscommissies t.a.v. van jaarprogramma's wordt ingeweven in de begrotingscyclus van de provincie. GS geeft de verwachtingen voor komend jaarprogramma; PS bespreekt dit en GS instrueert vervolgens de gebiedscommissies. De gebiedscommissies doen een advies – GS neemt dat mee en vervolgens vindt de vertaling naar de productenraming en subsidiecriteria plaats.

Overijssel heeft sinds de grote reorganisatie eind jaren negentig niet nog eens een grote omwenteling in de organisatie meegemaakt. Dat gebeurt ook niet in verband met ILG en PMJP. Toch is er sprake van een ingrijpend veranderingsproces in de werkwijze en het omgaan met elkaar en de buitenwereld. Binnen de organisatie gaat men werken met prestatie-eigenaren per prestatie. De prestaties zijn vooral sectoraal benoemd. Er is bijvoorbeeld een prestatie-eigenaar voor natuur en landschap. De prestatie-eigenaren kunnen beleidsmedewerkers, projectleiders en programmaleiders zijn, die in de lijnorganisatie onder een teamleider vallen. Deze personen zijn verantwoordelijk voor het realiseren van de sectorale prestatie. Het gebiedsgerichte werken is een instrument om (een deel van) de prestatie te gaan realiseren. De uitdaging voor deze medewerkers wordt dan om de sectorale prestaties te vertalen naar integrale projecten, en ook nog de samenhang en kwaliteit te bewaken. Naar verwachting wordt dat een ingewikkelde klus.

De grootste verandering zit niet zozeer in de organisatiestructuur als in de overgang naar een resultaatgerichte organisatie die de regie voert, een organisatie die hoofdlijnen uitzet, als spil tussen de partijen opereert en anderen in positie brengt om te excelleren. De provincie moet hiervoor op een programmatische manier leren sturen. Er liggen grote uitdagingen op het vlak van een effectieve klantgerichtheid in verband met het opstellen van gebiedsprogramma's en administratieve procedures. De ambtenaren moeten regels, procedures en contracten helder opstellen en communiceren, binnen een ander dynamiek dan voorheen. Uit het verslag van een visitatiecommissie in januari 2007 bleek dat zowel de interne organisatie bij de provincie als bij de gemeenten niet toegerust zijn op de nieuwe uitdaging. Wel wordt de omgang van de mensen onderling en de bereidheid om samen te werken geprezen.

Utrecht kent in verband met ILG vele veranderingen in de interne organisatie. In 2007 komt er een eenheid Inrichting landelijk Gebied (ILG). Alles komt in één begroting die vroeger over de sectoren was verdeeld. Er komt een subsidieloket Landelijk gebied. Vroeger konden beleidsambtenaren meer voor zichzelf beslissen, maar nu komt de gebiedsmanager in beeld wanneer het om het geld gaat. Er komt dus meer samenhang in de toekenning van gelden. Naast meer eenheid in het toekennen van gelden komt ook naar verwachting meer eenheid in de programmering, monitoring en rapportage van de provincie. Los van het oprichten van een 'ILG-afdeling' is er ook een reorganisatie gaande. Er was er een structuur met diensten en daaronder afdelingen. Nu vervallen de diensten, en er komen 20 afdelingen, waaronder de

afdeling ILG met daarin gebiedsmanagers, programma management en secretariaat. Er komt een Afdeling inkoop en subsidies. En als het gaat om de uitvoering van projecten, kan dat in principe overal. Er blijven wel beleidssectoren bestaan, dat worden afdelingen. Er blijft dus ook een beleidsafdeling landelijk gebied. Verder heeft de provincie gebiedsmanagers aangesteld als intermediairs tussen de provincie en de gebieden. De gebiedsmanagers hebben de eerste stappen naar gebiedsprogramma's begeleid.

Zeeland staat volgens het concept PMJP van 15 oktober 2006 nu voor de taak om de interne organisatie 'ILG-proof' te maken. Dat zal deels komen door een programmaleider ILG, die voor samenhang in programma's en doelen moet zorgen, inclusief de verantwoording richting het Rijk. De projectleiders van gebiedsgerichte projecten zorgen verder voor het kortsluiten met de interne organisatie. Er komt een onderscheid in een Front Office en een Back Office. Een ILG-loket zal ervoor zorgen dat er slim wordt omgegaan met projecten en subsidies. Bezien zal worden of het vitaal platteland (inclusief POP) loket kan uitgroeien tot ook een ILG-loket. Een meer efficiënte administratie voor verantwoording en rapportage is ook nodig.

Van belang is ook dat de projectleiders van ILG en van DLG in een afdeling komen, samen met de projectleiders van gebiedsgerichte projecten. Hiermee bereikt men vooral dat de uitvoering in een afdeling komt. Daarnaast blijft er een afdeling RO en een afdeling Water en Natuur. Voor Zeeland is het ILG geen grote overgang, aangezien de provincie al langer met gebiedsmanagers en gebiedscoördinatoren werkt. 'Alleen werd het vroeger gewoon projectleiders genoemd', aldus een respondent. Er wordt nu wel meer en intensiever met partners gewerkt richting gebiedsgerichte programma's. Het gebiedsgerichte wordt nu officiëler en meer dan vroeger. Volgens de respondent is men bij de provincie Zeeland blij met het ILG, maar hij vreest dat de provincie veel administratieve en financiële taken bij krijgt die bij LNV hoorde. Het moet nog blijken of dat beter wordt. Regels en subsidies vormen een 'gigantisch karwei', zoals een respondent het verwoorde. Er wordt voortdurend geschrapt in regels, maar er komen ook regels bij.

Zuid-Holland heeft nu te maken met een reorganisatie die tot 2011 een bezuiniging van 15% moet opleveren, ten opzichte van de 2.176 formatieplaatsen die er nu zijn. Vooral ondersteunende functies (inclusief leidinggevende functies) zullen sneuvelen. Intern was er, mede naar aanleiding van het ILG, al een omwenteling gaande in de directie Groen, Water en Milieu, afdeling Groen. De afdeling Groen is kleiner geworden (circa 60 mensen nu). De reden is dat de provincie anders wil gaan werken dan voorheen. De afdeling Groen wil zich steeds meer richten op het sturen op hoofdlijnen en minder zelf de uitvoering aansturen. De aansturing van de uitvoering komt meer in handen van andere partijen, zoals de afdeling Programma's en Projecten van de provincie, waar mogelijk een WGR-regio, Landinrichtingscommissies, Gebiedscommissies en dergelijke die een dienst als de DLG aansturen. Ook hier is er dus een krimp in de lijnorganisatie zichtbaar, omdat de aansturing van de uitvoering meer in handen van andere partijen komt. Intern bij de provincie moet er nog veel gebeuren op het gebied van procedures en een systematiek voor monitoring en programmasturing. Hetzelfde geldt voor de aansturing van de genoemde partijen. Er zijn geen gebiedsgerichte teams of gebiedsmanagers. Er is wel een landschapsmanager en een contactpersoon per prioritair gebied. De provincie is nu enkele jaren bezig met een ingrijpend veranderingsproces met betrekking tot ICT en dienstverlening, maar de organisatie is nog niet helemaal ILG-proof.

Bijlage 3 Respondenten

Provincie Friesland

Dhr. Ger Bosklopper (PMJP)
Dhr. Dankert (voorganger)

Provincie Gelderland

Leo Blanken (contactpersoon externe organisatie en uitvoering landelijk gebied)

Provincie Flevoland

Anneke Schäfer (coördinator implementatie ILG)
Albert de Graaf (beleidsmedewerker natuur)

Provincie Overijssel

Dhr. G. Dijksterhuis (lid projectteam organisatie ILG)
Frans Suurmond (Teamleider van het team Natuur en Landschap)

Provincie Drenthe

Dhr. G. Meijers (ILG-coördinator)

Provincie Groningen

Leendert van Galenlast (programmamanager ILG)

Provincie Zuid-Holland

Dhr. Joop Kooijman (Bureau Natuur, afdeling Groen)

Provincie Limburg

Ton Meijvogel (trekker/coördinator PMJP)
Torben Mulder (trekker natuur- en milieudossier)

Provincie Zeeland

Dhr. Maljaars (coördinator ILG en PMJP)
Dhr. Martin Wissekerke (medewerker Landelijk gebied/implementatie ILG)

Provincie Noord-Brabant

Pieter Meeuwissen (coördinator Implementatieteam ILG)

Provincie Utrecht

Dhr Ruurd Jonge Poerink

Bijlage 4 Interviewvragen

De vragen zijn verdeeld over drie thema's

- Inleidende vragen over uw rol
- Sturing en organisatie natuurbeleid in de provincies
- Natuurbeleid en instrumenten/middelen in ILG

1. Inleidende vragen over rol respondent

- Hoe bent u zelf betrokken bij de totstandkoming van het ILG (rol)?
- Vanaf wanneer tot wanneer?
- Wat deed u concreet?

2. Sturing en organisatie beleid landelijk gebied

- Het ILG is bedoeld als een impuls voor het landelijk gebied. De aannname daarbij is dat de provincies een bestuurlijke omslag (moeten/zullen) gaan maken. Bent u daarmee eens? Wat is uw verwachting?
- Vormt het ILG in het algemeen een omslag in de sturingsrelaties? Dekken de volgende termen de lading: 'het Rijk stuurt op afstand' en 'de provincie is de regisseur'? Wat is uw verwachting?
- In hoeverre heeft de invoering van het ILG een omwenteling met zich mee gebracht van de organisatie van beleid voor het landelijk gebied? Verwacht u door het ILG meer of beter samenwerking?
- Brengt ILG veranderingen in de interne organisatie van de provincie? (bv. nieuwe afdeling, etc.)
- Hoe houden de provincies de regie over de sectorale uitvoering van het natuurbeleid? Verandert er iets met de komst van ILG?
- Welke taken en bevoegdheden krijgen gebieden en gebiedscommissies?
- Werken met een gebiedsgericht aanpak, bijvoorbeeld met gebiedsmanagers e.d., is dat voor de provincie in het algemeen een kans, of een bedreiging, of betekent het weinig?

3. Natuurbeleid en instrumenten/middelen in ILG

- Kunt u het opstellen van de Provinciale Meerjaren Programma's Landelijk Gebied (PMJP's) omschreven? (proces en inhoud).
- Welke discussiepunten waren de belangrijkste bij het inbedden van het natuurbeleid in het ILG? Hoe wilt u het krachtenveld omschreven? (veel ophef en spanningen, of juist niet?) Wat voor zorgen had u zelf? Welke mijlpalen waren er?
- Werken met een gebiedsgericht aanpak, bijvoorbeeld met gebiedsmanagers e.d., is dat voor de het natuurbeleid een kans, of een bedreiging, of betekent het weinig?

Thema's natuurbeleid

Bestuursovereenkomst langslopen**

- a) EHS (Wat kunnen we verwachten van de saldobenadering?)
- b) Robuuste verbindingszones
- c) Nationale Parken
- d) Nationale Landschappen
- e) Natuur buiten EHS

- f) Natura 2000: Natura 2000 versus Natuurbeschermingswet, relatie EHS (niet een op een),
 - g) Kwaliteitsborging.
 - h) Omslag naar beheer
 - i) Conditie voor milieukwaliteit EHS
 - j) Conditie voor soortenbescherming.
- o Zijn de in het bestuursakkoord afgesproken hectares EHS (verwerven, ruilen, inrichten) en Beheer (San, SN) volgens u haalbaar?
 - o Zijn deze voor een deel misschien al in de gebieden geprogrammeerd of nog helemaal niet?
 - o Zal het moeilijk worden om deze in de gebieden weg te zetten?
 - o De jaarplannen soortenbescherming en de jaarplannen Nationale Parken: is dat vooral gewoon doorlopend (sectoraal) beleid, of verandert ILG daar ook iets aan?
 - o Bij milieukwaliteit VHR en EHS: krijgt verdroging de meeste prioriteit? Lijken deze afgesproken hectares haalbaar? Is er ingezet op lopende afspraken met de gebiedspartners?
 - o Welk van de onderdelen natuurbeleid zal het moeilijkst zijn om weg te zetten?

WOT-onderzoek

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

WOT-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

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

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

Subsidieregeling Natuurbeheer

- 32** *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2007).* Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk
- 33** *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006).* Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds
- 34** *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Wejschede (2007).* Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003
- 35** *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006).* Dragers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36** *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007).* Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37** *Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007).* Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38** *Luijt, J. (2007).* Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39** *Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007).* Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40** *Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007).* De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41** *Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007).* Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42** *Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007).* International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43** *Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007).* Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44** *Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brasser, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45** *Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brasser (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectordialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
- 46** *Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007).* Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47** *Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007).* Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48** *Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007).* Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49** *Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007).* Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
- 50** *Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007).* Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51** *Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007).* Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52** *Oerlemans, N., J.A. Guldemond & A. Visser (2007).* Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3
- 53** *Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007).* Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg; methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54** *Velthof, G.L. & B. Fraters (2007).* Nitrauitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55** *Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007).* Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
- 56** *Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007).* Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2
- 57** *Massop, H.Th.L., J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, T. Kroon & P.J.T. van Bakel (2007).* Actualisatie Hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58** *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007).* Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59** *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007).* Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'.
- 60** *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2007).* Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61** *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007).* De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
- 62** *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007).* Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007.



W O t

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

