



## Natuur in provinciale coalitieakkoorden

Op 3 juli 2015 werd in Middelburg de laatste van de coalitieakkoorden van de twaalf nieuwe Colleges van Gedeputeerde Staten gepresenteerd. Geen gebeurtenis die de voorpagina van de krant haalde. Toch was het voor de natuur in Nederland wel een belangrijk moment. De provincies zijn met het Onderhandelingsakkoord natuur van 2011/2012 en later het Natuurpact in 2013 immers de belangrijkste bestuurslaag om het natuurbeleid te formuleren en uit te voeren. Hiermee is ook de invloed van de provinciale politiek op de Nederlandse natuur toegenomen. Het is de vraag wat dat betekent voor de ambities van het natuurbeleid en de ingezette strategieën en middelen: Zien we nieuwe accenten? Nemen de verschillen tussen provincies toe? Wat zou dit kunnen betekenen voor de natuur?

In deze WOt-paper gaan we in op de gevolgen van de nieuwe GS-akkoorden voor het natuurbeleid. We analyseren de inhoud en positie van het thema natuur in de twaalf akkoorden. Daarbij bouwen we voort op een eerdere analyse van de vernieuwingen in het provinciale natuurbeleid sinds de decentralisatie (Kuindersma *et al.*, 2015).

### Achtergrond

Het huidige Nederlandse natuurbeleid vindt zijn oorsprong in 1990 met de publicatie van het Natuurbeleidsplan en de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In de 25 jaar daarna blijft de EHS als ruggengraat van het Nederlandse natuurbeleid overeind maar vinden ook twee belangrijke nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen plaats, namelijk internationalisering en decentralisatie. De internationalisering komt vooral tot uiting in de Europese Habitat- en Vogelrichtlijn die het nationale natuurbeleid in toenemende mate zijn gaan bepalen. Bij de decentralisatie gaat het om een langzame overdracht van de uitvoering

en later ook beleidsontwikkeling voor natuur van het Rijk naar de provincies. Het natuurbeleid is hierdoor langzaam getransformeerd van een overwegend nationaal project, vormgegeven en uitgevoerd door het Rijk, naar een beleidsdomein dat sterk gemotiveerd en gestuurd wordt vanuit Europese doelstellingen met provincies in een regierol. Beide ontwikkelingen bereikten een voorlopige piek in 2010 toen het eerste kabinet Rutte, bij monde van staatssecretaris Bleker, het nationale natuurbeleid grotendeels beperkte tot de internationale verplichtingen en grotendeels overdroeg aan de provincies.

In de periode 2012-2015 hebben de provincies hun nieuwe rol voortvarend opgepakt. Vaak in nauwe samenwerking met of na een advies van maatschappelijke partijen maakten ze nieuwe beleidsplannen voor natuur. Ook startten ze pilots en experimenten om hun beleid te vernieuwen. Intussen draaide het kabinet Rutte II een deel van de bezuinigingen op natuur weer terug en deed het Rijk van zich spreken met een ambitieuze nieuwe

ationale natuurvisie (Ministerie van EZ, 2014). Volgens deze visie hoort natuur midden in de samenleving thuis en moet er veel meer ruimte komen voor maatschappelijke initiatieven en natuurcombinaties. In 2013 legden provincies en Rijk nieuwe afspraken over hun gezamenlijke natuurambities en de beschikbare middelen vast in het Natuurpact.

## Provinciale akkoorden en coalities anno 2015

Op 17 maart 2015 vinden de eerste provinciale statenverkiezingen plaats sinds de decentralisatie van het natuurbeleid. Hierop volgen onderhandelingen over wie de provincie de komende vier jaar gaan besturen en over de te volgen koers. Deze onderhandelingen monden uiteindelijk uit in twaalf coalitieakkoorden. Uit onze analyse blijkt dat natuur in alle akkoorden expliciet aan de orde komt. Zo komt het in Noord-Brabant samen met het energiebeleid aan de orde in het thema 'Brabant vergroent', heeft Noord-Holland een aparte paragraaf natuur en komt het in het akkoord van Overijssel aan de orde binnen het hoofdstuk Natuur en landbouw. Natuur is echter niet het belangrijkste thema van de nieuwe provinciale coalities. Meestal staan de economie en werkgelegenheid voorop. Dat is ook zichtbaar in de titels van de coalitieakkoorden (tabel 1).

Opvallend is dat bij de positionering van natuur de samenstelling van de coalitie niet uit lijkt te maken. In alle provincies zijn brede coalities gevormd van vier tot vijf samenwerkende partijen (tabel 1). We zien geen uitgesproken linkse of rechtse coalities, wat het gebrek aan politieke profilering op natuur kan verklaren. Bovendien zijn in de meeste provincies de Colleges van Gedeputeerde Staten ongeveer gelijk gebleven. De meest opvallende verandering zien we in Groningen, waar beide regeringspartijen (VVD en PvdA) uit het college zijn verdwenen.

## Het nieuwe provinciale natuurbeleid in zes hoofdlijnen

Het is de vraag wat de inhoudelijke koers van de provincies in het natuurbeleid zal zijn in de komende vier jaar.

Uit de analyse van de coalitieakkoorden kunnen we zes grote lijnen halen die in de meeste provincies in een of andere vorm een rol spelen. Deze zijn:

- 1 Natuurnetwerk Nederland blijft centraal staan.
- 2 Internationale en nationale verplichtingen spelen een belangrijke rol.
- 3 Initiatieven uit samenleving worden steeds belangrijker.
- 4 Integratie natuurbeleid met andere beleidssectoren.
- 5 Hernieuwde aandacht voor nationale parken.
- 6 Provincies zetten eigen middelen in voor natuur.

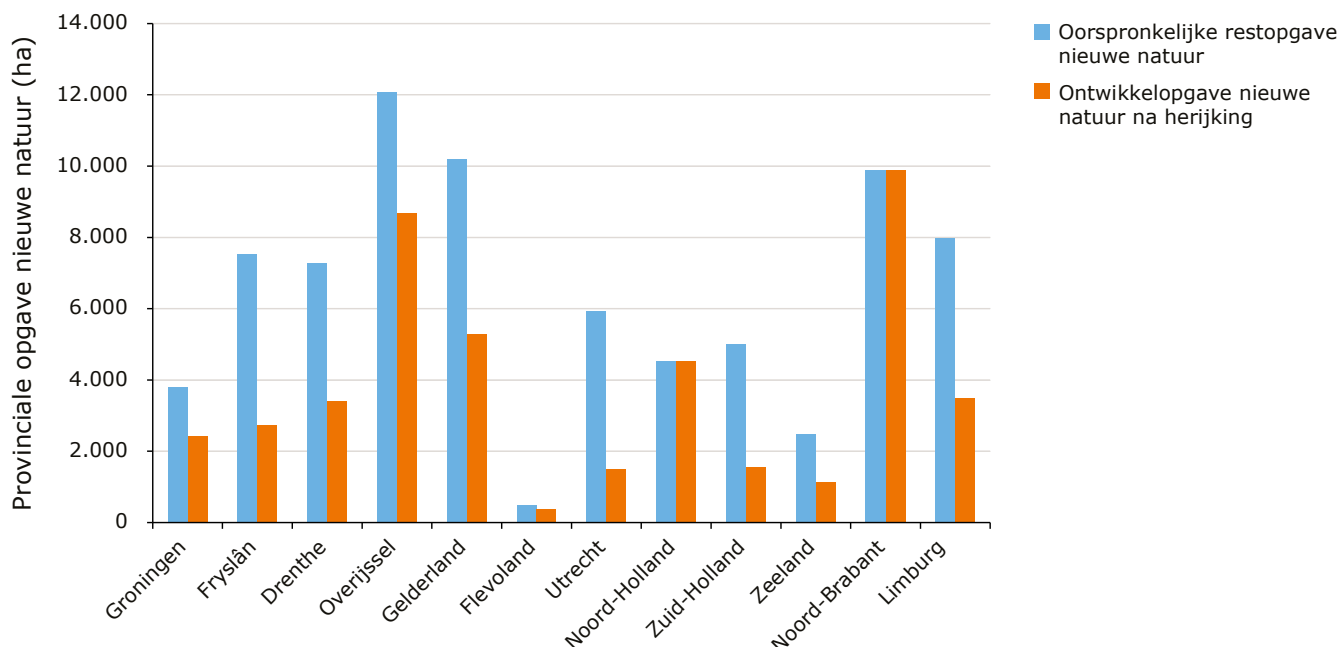
### Natuurnetwerk Nederland

In 2013 hebben de provincies en het Rijk het concept Ecologische Hoofdstructuur vervangen door het Natuurnetwerk Nederland. Het Natuurnetwerk blijft in alle provincies ook een centrale plek innemen in hun natuurbeleid. Er is wat dat betreft dus sprake van continuïteit, ook na de verkiezingen. Toch zijn er wel degelijk verschillen tussen provincies in de manier waarop ze met het Natuurnetwerk omgaan. Deze verschillen zijn al ontstaan bij de herijking van de EHS in de periode vlak na de provinciale verkiezingen van 2011. Provincies moesten toen, veelal onder druk van de bezuinigingen van het Rijk, de EHS inkrimpen en de geplande hectares nieuwe natuur beperken tot lopende verplichtingen en de realisatie van internationale doelen (Natura 2000 en Kaderrichtlijn Water (KRW)). Ondanks de lijn van het Rijk pakten provincies de herijkingen heel verschillend op. In elke provincie werd vaak samen met maatschappelijke partijen kritisch gekeken naar de hectares nieuwe natuur die men nog moest en wilde realiseren. We kunnen hierin drie werkwijzen met bijbehorende provincies onderscheiden.

- 1 *Nieuwe natuur alleen voor internationale doelen* – Deze provincies hebben de ontwikkelgave nieuwe natuur beperkt tot de hectares die nodig zijn om internationale en lopende verplichtingen te realiseren. Dit is conform de aanvankelijke opdracht voor de provincies vanuit het kabinet Rutte I. Drenthe, Overijssel, Flevoland en Zuid-Holland vallen in deze groep.

Tabel 1: Provinciale colleges GS vanaf 2015 en titels coalitieakkoorden

Provincie	Coalitie	Titel coalitieakkoord 2015
Groningen	SP, CDA, D66, CU, Groen Links	Vol vertrouwen
Fryslân	CDA, VVD, SP, FNP	Met elkaar, voor elkaar
Drenthe	VVD, PvdA, CDA, CU	Dynamisch en ondernemend
Overijssel	CDA, VVD, D66, CU	Overijssel werkt!
Gelderland	VVD, CDA, D66, PvdA	Ruimte voor Gelderland
Flevoland	VVD, CDA, SP, D66	Innovatief en ondernemend
Utrecht	VVD, D66, CDA, Groen Links	In verbinding
Noord-Holland	VVD, D66, PvdA, CDA	Ruimte voor groei
Zuid-Holland	VVD, D66, CDA, SP	Zuid-Holland: slimmer, schoner, sterker
Zeeland	CDA, VVD, SGP, PvdA	Krachten bundelen
Noord-Brabant	VVD, SP, D66, PvdA	Beweging in Brabant
Limburg	CDA, SP, VVD, D66, PvdA	In Limburg bereiken we meer



Figuur 1: Indicatie provinciale ontwikkelopgave nieuwe natuur voor en na herijking  
Bron: Commissie Janssen (2012, 2013); Kuindersma *et al.*, 2015

- 2 *Provinciale plus* – Deze provincies hebben wel herijkt en dus geschapt in de ontwikkelopgave nieuwe natuur, maar hebben er voor gekozen om toch meer nieuwe natuur te realiseren dan gezien de internationale en overige verplichtingen noodzakelijk is. De lijn van het latere Natuurpact en het latere beleid van staatssecretaris Dijkzma, waarin is gekozen om een robuust Natuurnetwerk te realiseren, sluit hier meer bij aan. Groningen, Fryslân, Gelderland, Utrecht, Zeeland en Limburg hebben hiervoor gekozen.
- 3 *Geen herijking Natuurnetwerk* – De provincies Noord-Holland en Noord-Brabant kozen ervoor om het Natuurnetwerk niet te herijken en de bestaande ambities (van voor 2010) overeind te houden. Ze gingen hiermee in feite in tegen het natuurbeleid van het kabinet Rutte I. Met name voor de provincie Noord-Brabant betekent dat een flinke ambitie, omdat deze provincie nog een flinke opgave had. In de provincie Noord-Holland had al eerder een herijking plaatsgevonden, die overigens alleen resulteerde in het verplaatsen van de beoogde nieuwe natuur en niet tot een verlaging hiervan (figuur 1).

Ook verschillen de provincies in de manier waarop ze omgaan met de afgefallen hectares nieuwe natuur. De provincies Groningen, Fryslân, Flevoland, Zuid-Holland en Zeeland willen in deze gebieden eigenlijk geen nieuwe natuur meer realiseren en deze gebieden een landbouwbestemming geven of laten behouden. De provincies Drenthe, Overijssel, Gelderland, Utrecht en Limburg hadden deze ambitie nog wel. Dit hield in de meeste gevallen in dat deze afgefallen gebieden de bestemming landbouw houden, maar met mogelijkheden om alsnog

natuur te realiseren. In de meeste provincies moet deze natuur vooral op initiatief van particulieren, bedrijven of andere overheden worden gerealiseerd en betaald (uitnodigingsplanologie). Daarvoor krijgen deze gebieden een speciale status in het provinciale beleid. In Drenthe gaat het om het Drents Natuurnetwerk, in Overijssel om de zone Ondernemen met natuur en water, Gelderland noemt het de Groene Ontwikkelingszone, Utrecht de Groene Contour en in Limburg heet het Zilvergroene natuur. De meeste provincies geven aan dat na realisatie van natuur in deze zones deze hectares alsnog aan het Natuurnetwerk kunnen worden toegevoegd. Deze vormen van uitnodigingsplanologie passen goed bij de strategie van provincies om burgers en bedrijven meer bij het natuurbeleid te betrekken (hierover later meer).

De nieuwe colleges bouwen grotendeels voort op de keuzes die tijdens de herijkingen van hun EHS al zijn gemaakt. Enkele provincies zetten iets andere accenten. Zo wil Groningen meer ruimte bieden voor een robuuster Natuurnetwerk via de realisatie van verbindingzones. Fryslân en Drenthe zijn juist terughoudender in het realiseren van nieuwe natuur buiten het herijkte Natuurnetwerk dan de voorgaande colleges. Fryslân legt sterk de nadruk op de landbouw en heeft als algemeen uitgangspunt dat het Friese landbouwareaal de komende jaren niet verder mag teruglopen. Men wil buiten het herijkte Natuurnetwerk geen landbouwgrond meer omzetten in natuur, geen nieuwe ecologische verbindingen aanleggen, geen onteigening toepassen voor natuur en goede landbouwgrond met natuurbestemming buiten het Natuurnetwerk weer de functie landbouw teruggeven. Drenthe legt sterk de nadruk op natuur die bijdraagt aan



Provincies leggen veel nadruk op de verbinding van natuur met landbouw

de economische ontwikkeling van Drenthe. Daarbij wil het buiten de gemaakte natuurafspraken geen nieuwe natuur meer aankopen. Daarentegen wil Noord-Brabant juist een extra stimulans geven aan de ambitie om het hele oorspronkelijke Natuurnetwerk te realiseren. Het nieuwe college handhaaft deze ambities en wil zelfs het tempo versnellen. Daarbij wil het maximaal meebewegen met de ideeën en plannen van anderen en de eigen wetmatigheden en procedures niet langer centraal stellen.

#### *Internationale en nationale verplichtingen*

Naast realisatie van het Natuurnetwerk hechten provincies aan het nakomen van internationale verplichtingen (Habitat- en Vogelrichtlijn en Kaderrichtlijn Water) en daaruit voortkomende nationale verplichtingen zoals de PAS (Programmatische Aanpak Stikstof). Een aantal coalitieakkoorden gaat hier expliciet op in. Zo wil Gelderland tot 2019 jaarlijks 150 ha nieuwe natuur realiseren en 400 ha inrichten waarbij de PAS-maatregelen prioriteit hebben. Ook Overijssel geeft aan vooral in te zetten op een snelle en slagvaardige realisatie van de ontwikkelopgaven EHS/Natura 2000. Limburg legt ook een sterke nadruk op het realiseren van de afspraken met het Rijk voor het Limburgse deel van het Natuurnetwerk Nederland en de bescherming van Natura 2000-gebieden.

Overigens zijn ook de middelen (geld en grond) die het Rijk bij de decentralisatie van het natuurbeleid aan de provincies heeft overgedragen, vooral bedoeld om de internationale verplichtingen te realiseren. Consequentie is dat provincies die niet in staat of niet bereid zijn om extra eigen middelen te investeren in het natuurbeleid, weinig speelruimte hebben om eigen prioriteiten en lokale wensen voor natuur te realiseren. Daarmee stuit de aanvankelijke ambitie om met de decentralisatie beter in te kunnen spelen op regionale natuurwensen en -behoeftes op grenzen.

#### *Initiatieven uit samenleving*

Een aantal provincies besteedt in het coalitieakkoord veel aandacht aan initiatieven van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties voor provinciale thema's zoals natuur. Deze beleidsaandacht gaat vaak gepaard met een veranderende visie op de rol van de provincie. Dit speelde ook al een rol in verschillende vorige colleges, bijvoorbeeld in Overijssel en Limburg. Die aandacht sloot aan bij de trend van de participatiesamenleving waar het kabinet Rutte I ook veel aandacht aan besteedde. Het werd ook gemotiveerd door kritische geluiden op het 'oude' natuurbeleid, dat teveel het terrein van professionals zou zijn geworden. De provincie zou een meer faciliterende, minder sturende rol moeten innemen en vooral belemmeringen (in regelgeving of ruimtelijke plannen) voor dergelijke initiatieven moeten wegnemen. Meestal gaat deze algemene provinciale aandacht voor maatschappelijk initiatief gepaard met specifieke aandacht voor de rol van burgers en bedrijven in het provinciale natuurbeleid.

In het coalitieakkoord Noord-Brabant is deze aandacht voor initiatieven uit de samenleving bijzonder sterk. Het constateert een enorme energie in de Brabantse samenleving: "Brabanders wachten niet langer op de overheid, maar gaan zelf aan de slag". Het nieuwe college wil hierop inspelen door meer zelf los te laten en ruimte te bieden aan vernieuwing en initiatief van onderop. Dit geldt duidelijk ook voor het natuurbeleid. Bij het realiseren van het natuurnetwerk wil men komen tot 'uitnodigend groen', waarbij niet meer de eigen wetmatigheden en procedures centraal staan, maar de provincie maximaal wil meebewegen met de ideeën en plannen van anderen.

In Limburg zien de nieuwe GS een samenleving vol burgerinitiatieven. Als deze aansluiten bij de provinciale thema's (zoals natuur) wil men deze initiatieven faciliteren, er ruimte voor scheppen en ze actief uitdragen.



Flevoland heeft de ambitie om van de Oostvaardersplassen het eerste nationale park in de provincie te maken

Hierbij aansluitend wil de provincie ook de adoptie van natuurgebieden door bedrijven en particulieren mogelijk maken. Soortgelijke mogelijkheden voor initiatieven van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven voor natuur zien we ook in Gelderland, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland en Zuid-Holland. In Groningen gaat het vooral om het betrekken van burgers bij de ontwikkeling van beleid. Het college wil de natuurbeleving van de Groningers versterken, bijvoorbeeld door burgers te betrekken bij het inrichten en het beheer van dorpsbossen en door natuurexcursies voor scholieren. In de coalitieakkoorden van Drenthe en Zeeland is geen aandacht voor burgerinitiatieven en natuur. In Fryslân ligt de nadruk op het versterken van krachtige Friese gemeenschappen. Specifiek voor natuur richt de provincie zich op initiatieven vanuit de landbouw en dan vooral gekoppeld aan de zeven gebiedscollectieven voor agrarisch natuurbeheer. In Overijssel richt de aandacht zich vooral op natuurinitiatieven van ondernemers.

Overigens werpen de provincies ook beperkingen op voor initiatieven uit de samenleving voor natuur. Zij zien deze het liefst binnen de grenzen van het Natuurnetwerk of in de speciale zones daaromheen. In de overige (veelal landbouw) gebieden zijn de mogelijkheden voor natuurinitiatieven vaak beperkt. Zo wil de provincie Fryslân niet meer meewerken aan natuurplannen buiten het Natuurnetwerk waarin landbouwgrond wordt omgezet in natuur. Ook Flevoland heeft als beleidsuitgangspunt dat het geen landbouwgrond wil inzetten voor extra natuur. Provincies verwachten dus dat burgers, bedrijven of maatschappelijke organisaties initiatieven nemen die bijdragen aan de realisatie van provinciale natuurdoelen.

Provincies willen deze initiatieven graag faciliteren, maar vooral ruimte bieden en aansluiten bij deze initiatieven. Ze signaleren dus een energieke samenleving. De meeste provincies hebben in hun akkoorden een overwegend

instrumentele visie op dit soort initiatieven: ze zien deze initiatieven vooral als waardevol wanneer ze zijn te koppelen aan de eigen natuurdoelen. Ook willen ze hiermee, zo staat in verschillende programma's, natuurcombinaties stimuleren waarbij ze de natuur meer willen verbinden met andere sectoren op het platteland, zoals economie. Het gedachtegoed van het faciliteren en ondersteunen van burgerinitiatieven in het groen *an sich* speelt in de natuuronderdelen van de coalitieakkoorden geen rol van betekenis.

#### *Integratie natuur met andere sectoren zoals landbouw, recreatie en economie*

Een van de redenen om het natuurbeleid bij de provincies neer te leggen was de centrale rol van de provincies in het ruimtelijk-economische domein (Commissie Ladders, 2008). Natuurbeleid zou hier goed bij passen en provincies de gelegenheid geven om natuurbeleid te integreren met overig ruimtelijk beleid. We zien deze ambitie duidelijk terug in verschillende coalitieakkoorden. Hierbij ligt vaak de nadruk op het verbinden van natuur met algemene economische doelen en met de landbouw.

De verbinding van natuur met landbouw komt sterk naar voren in de provincies Groningen, Fryslân en Overijssel. In Groningen ligt veel nadruk op het combineren van groei van landbouwbedrijven met investeringen op het gebied van innovatie, dierenwelzijn, milieu, landschappelijke inpassing en natuur. Investeren in natuur is daarmee een van de mogelijkheden voor landbouwbedrijven om te kunnen uitbreiden. In Fryslân en Overijssel ligt wat meer de nadruk op natuur als belemmering voor de landbouw. Beide provincies willen deze belemmeringen zoveel mogelijk wegnemen. Fryslân wil dit vooral doen door geen extra natuur meer te realiseren buiten de gemaakte afspraken en door veel aandacht te geven voor natuurinitiatieven vanuit de landbouw (natuur-inclusieve landbouw). Overijssel probeert met de uitvoering van de



Alle provincies investeren vanaf 2012 extra in natuur

PAS-maatregelen vooral rondom Natura 2000-gebieden weer economische ruimte voor de bestaande landbouwbedrijven rondom deze gebieden te creëren. Andere provincies leggen meer nadruk op combinaties van natuur met andere economische sectoren als recreatie en toerisme. Ook hierin zien provincies veelal een rol voor zich weggelegd om belemmeringen voor economische ontwikkeling weg te nemen. Flevoland, bijvoorbeeld, wil regeldruk verminderen om economische activiteiten op het gebied van recreatie en toerisme mogelijk te maken om daarmee het beheer van natuur te financieren. Utrecht wil, in aansluiting hierop, ook ruime mogelijkheden bieden in het ruimtelijke beleid voor nieuwe verdienmodellen voor natuur. En ook Limburg wil samen met gemeenten (bijvoorbeeld in bestemmingsplannen) beleidsmatige beperkingen zoveel mogelijk wegnemen om verdienvermogen te ontwikkelen in en bij natuurgebieden.

Over het algemeen zijn deze formuleringen nog erg abstract. Wat ze precies betekenen voor de bestaande en nieuwe natuurgebieden in Nederland is niet precies duidelijk. De trend is in ieder geval dat provincies meer ruimte willen geven aan economische activiteiten in en om natuurgebieden, vooral als deze ook iets bijdragen aan deze natuur. De nadruk ligt hierbij op de bijdrage van de economische activiteiten aan de natuur en niet zozeer op de bijdrage van natuur aan de provinciale economie.

#### *Hernieuwde aandacht voor nationale parken (en nationale landschappen)*

Opvallend in de coalitieakkoorden is een hernieuwde aandacht voor nationale parken en soms ook nationale landschappen. Deze onderdelen uit het nationale natuur- en landschapsbeleid van voor 2010 waren met de bezuinigingen van het kabinet Rutte I min of meer geschrapt uit het natuurbeleid. Ook in het Natuurpact (2013) hadden Rijk en provincies geen afspraken gemaakt over nationale parken en nationale landschappen.

De hernieuwde aandacht voor de nationale parken zien we in de coalitieakkoorden van de provincies Groningen, Overijssel, Flevoland, Utrecht en Limburg. Groningen wil het nationaal park Lauwersmeer beter positioneren als nationaal park. Hierbij wil het de provincie Fryslân, Staatbosbeheer, de gemeenten en ook ondernemers bij betrekken. Overijssel ziet de nationale landschappen en de nationale parken als de parels van natuur en landschap in Overijssel. De lopende programma's voor de nationale landschappen Noordoost-Twente en IJsselland worden voortgezet. Voor de nationale parken Sallandse Heuvelrug en Wieden-Weerribben wil de provincie samen met lokale partners initiatief nemen tot een verhoogd ambitieniveau. Flevoland wil van de Oostvaardersplassen het eerste nationale park in deze provincie maken. Het belangrijkste argument hiervoor is dat de provincie hier veel kansen ziet voor de vrijetijdseconomie. De provincie stelt hiervoor eenmalig 0,75 miljoen Euro beschikbaar met als doel dat andere overheden dit bedrag gaan vergroten. Utrecht wil dat het Rijk de hele Utrechtse Heuvelrug de status van nationaal park verleent. Nu is alleen het zuidelijke deel aangewezen. Limburg zet in op 'maatschappelijke en coöperatieve initiatieven voor innovatieve concepten van beheer en ontwikkeling van natuur en landschap' in de drie nationale parken (Groote Peel, Meinweg, Maasduinen) en het nationaal landschap Zuid-Limburg. De provincie gaat deze initiatieven ondersteunen met kennis en beperking van regeldruk.

Overigens is er verder (dus naast de nationale landschappen) nauwelijks aandacht voor het landschap in de coalitieakkoorden. Uitzondering is de provincie Groningen die recent een landschapsconvenant heeft gesloten en hiervoor ook een deel van het extra geld beschikbaar stelt. Het gebrek aan aandacht geldt ook voor natuur buiten het Natuurnetwerk Nederland en de kerngebieden agrarisch natuurbeheer.

## Natuur in financiën

Alle provincies hebben met de publicatie van hun natuurplannen na 2011 extra investeringen in het natuurbeleid toegezegd, meestal om de inrichtingsopgave vanuit het Natuurnetwerk en Natura 2000/PAS (figuur 2) te realiseren. Dit komt dus bovenop de natuuruitkering uit het Provinciefonds en de bestaande provinciale uitgaven om hun natuurbeleid uit te voeren. De extra bedragen verschillen echter sterk, van 0,9 miljoen euro per jaar in de provincie Fryslân tot 41,6 miljoen per jaar in de provincie Overijssel. De meeste nieuwe colleges van Gedeputeerde Staten handhaven de extra provinciale investeringen in natuur en Groningen, Overijssel, Flevoland en Noord-Brabant doen er nog een schepje bovenop (figuur 2). Alleen Noord-Holland bezuinigt de komende periode op natuur en heeft de extra natuurinvesteringen (7 - 8 miljoen per jaar) uit 2012 voor de komende periode geschrapt. Groningen investeert bijna 15 miljoen euro (3,75 miljoen per jaar) extra in natuur en landschap in de komende collegeperiode. In Overijssel gaat het per saldo om 4 miljoen euro (1 miljoen per jaar) voor het thema Natuur en landbouw en in Flevoland om 0,75 miljoen euro (bijna 0,2 miljoen per jaar) voor het eerder genoemde nationaal park Oostvaardersplassen. Noord-Brabant investeert de komende vier jaar 50 miljoen euro (12,5 miljoen per jaar) extra in ecologie.

De investeringsbereidheid in natuur varieert tussen provincies die jaarlijks meer dan 25 miljoen euro willen investeren in natuur (Overijssel en Noord-Brabant), tussen de 5 en 12 miljoen (Groningen, Gelderland en Limburg) en de overige provincies die minder dan 3 miljoen euro per jaar extra geld investeren in natuur (Fryslân, Drenthe, Flevoland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland). De verschillen zijn deels te

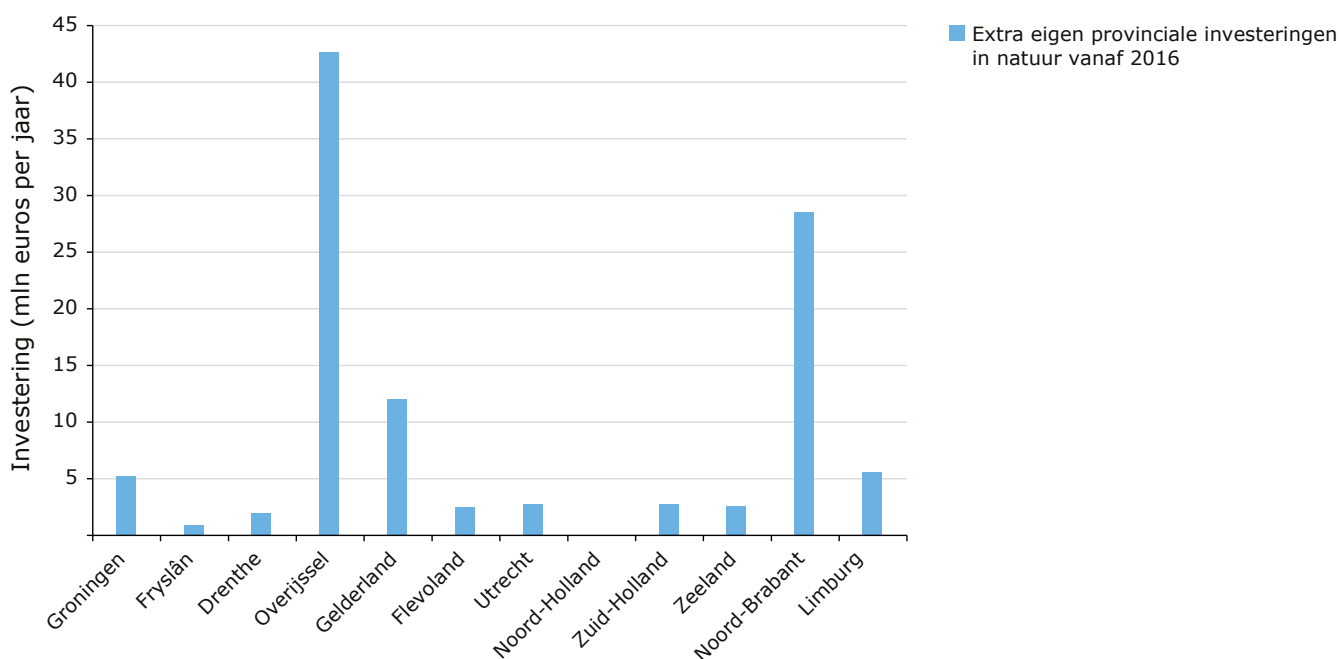
verklaren uit provinciale verschillen in: (1) het eigen provinciaal ambitieniveau voor natuur, (2) de omvang van het provinciaal eigen vermogen en (3) de aard van de provinciale opgave.

## Conclusies

In 2011 en 2012 zijn de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden in het natuurbeleid gedecentraliseerd van het Rijk naar de provincies. Hierdoor is het belang van de provinciale politiek voor het natuurbeleid in Nederland toegenomen. In deze paper hebben we de provinciale coalitieakkoorden geanalyseerd die tot stand zijn gekomen na de provinciale statenverkiezingen van maart 2015.

De coalitieakkoorden bevestigen het beeld dat natuurbeleid een belangrijk provinciaal beleidsthema is geworden. Ondanks dat de economie in de meeste provincies voorop staat, komt natuur in alle provinciale akkoorden prominent aan de orde. De akkoorden laten verder geen radicale koerswijzigingen in het provinciaal natuurbeleid zien. Dit is ook niet zo vreemd aangezien het provinciale natuurbeleid kort na de decentralisatie nog is herzien en in alle provincies de Colleges van Gedeputeerde Staten bestaan uit brede coalities met minstens twee partijen die ook zitting hadden in het vorige college. Ook speelt mee dat de beleidsruimte voor provincies beperkt is door de inspanningsverplichting die zij zijn aangegaan om te voldoen aan internationale verplichtingen. Deze beperkte beleidsruimte geldt in versterkte mate voor provincies die niet bereid of in staat zijn veel extra eigen middelen te investeren in het natuurbeleid.

De grootste politieke verandering zien we in de provincie Groningen waar PvdA en VVD uit het college zijn verdwenen. Dit gaat gepaard met relatief veel extra geld voor



Figuur 2: Extra provinciale investeringen voor natuur. Bron: Kuindersma et al., 2015; Provinciale coalitieakkoorden 2015-2019

natuur en landschap en meer nadruk op ecologische verbindingen.

Nieuw in vijf coalitieakkoorden is de aandacht voor nationale parken. De provincies Groningen, Overijssel, Flevoland, Utrecht en Limburg zien in deze gebieden mogelijkheden om natuur en economie (vooral toerisme) hand in hand te laten gaan. Integratie van natuur met economie en landbouw krijgt ook in algemene zin in provincies veel aandacht. Toch blijven de realisatie van het Natuurnetwerk Nederland en internationale natuurdoelen de belangrijkste thema's. Daarbij worden burgers, maatschappelijke partijen en bedrijven wel steeds vaker uitgenodigd om mee te werken aan het realiseren en vooral ook financieren van de provinciale natuurplannen. Provincies realiseren zich dat hiermee hun traditionele rol (bepalen, toetsen en uitvoeren) verandert naar een meer faciliterende (partner)rol.

Provincies verschillen vooral in hun ambities met het Natuurnetwerk en in de hoeveelheid eigen middelen die ze in het natuurbeleid steken. Zo zijn er provincies die de hele oorspronkelijke EHS-opgave willen realiseren (Noord-Holland en Noord-Brabant) en provincies die deze opgave hebben beperkt tot wat nodig is om aan de internationale verplichtingen te voldoen (Drenthe, Overijssel, Flevoland en Zuid-Holland). De overige provincies nemen een middenpositie in. De extra hoeveelheid eigen middelen die provincies de komende periode extra investeren in natuurbeleid varieert tussen minder dan 1 miljoen euro per jaar (Fryslan en Noord-Holland) en bijna 43 miljoen euro per jaar (Overijssel). Vooral de nieuwe coalities in Noord-Brabant en Groningen hebben deze extra budgetten in 2015 aanzienlijk verhoogd. De provincie Noord-Holland heeft als enige het extra budget voor natuur vanaf 2016 juist geschrapt.

## Referenties

- Commissie Jansen 1 (2012). Provincies natuurlijk...! Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de uitwerking van het 'Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur'. Voorstel voor een verdeling van de Ontwikkelopgave Natuur en de daarvoor beschikbare gronden.
- Commissie Jansen 2 (2013). Provincies natuurlijk... Doen!. Advies aan het Interprovinciaal Overleg over de verdeling van financiële middelen uit het regeerakkoord Rutte II voor ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland.
- Commissie Ladders (2008). *Ruimte, regie en rekenschap. Rapport van de Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies*. Den Haag.
- Kuindersma, W, F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg en D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwing in provinciaal natuurbeleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. WOT-technical report 35. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.
- Ministerie van EZ (2014). *Rijksnatuurvisie 2014 'Natuurlijk verder'*. Ministerie van Economische Zaken, 's-Gravenhage.

## Colofon

Achtergronden van deze paper zijn te vinden in: Kuindersma, W, F.G. Boonstra, R.A. Arnouts, R. Folkert, R.J. Fontein, A. van Hinsberg en D.A. Kamphorst (2015). *Vernieuwing in provinciaal natuurbeleid. Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. WOT-technical report 35. WOT Natuur & Milieu, Wageningen UR, Wageningen.

Auteurs: W. Kuindersma, F.G. Boonstra & D.A. Kamphorst | Alterra Wageningen UR

© 2015  
Alterra Wageningen UR  
Postbus 47, 6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 07 00; E info.alterra@wur.nl

ISSN 1879-4688

Fotografie: pag.6: T.W. van Urk / Shutterstock.com

De reeks *WOT-papers* is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken (WOT) Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Een WOT-paper bevat resultaten van afgerond onderzoek een voor de doelgroep zo toegankelijk mogelijke wijze. De maatschappelijke discussie waarbinnen en waarom het onderzoek is uitgevoerd, komt daarbij nadrukkelijk aan de orde, evenals de beleidsrelevantie en mogelijk de wetenschappelijke relevantie van de resultaten.

Onderzoeksopdrachten van de WOT Natuur & Milieu worden gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

Deze paper is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit WOT Natuur & Milieu.

Project WOT-04-010-034.21

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu  
Postbus 47  
6700 AA Wageningen  
T (0317) 48 54 71  
E info.wnm@wur.nl  
I www.wageningenUR.nl/wotnatuurenmilieu

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

