

Kansen en risico's Bestuursakkoord

Het kabinet Rutte en de koepelorganisaties van provincies, waterschappen en gemeenten hebben een Bestuursakkoord gesloten over decentralisatie van beleid, waaronder het natuurbeleid. Deze decentralisatie gaat gepaard met forse bezuinigingen. Hoewel de status van het Bestuursakkoord momenteel onzeker is, zullen decentralisatie en bezuinigingen doorgezet worden. Decentralisatie biedt kansen, maar houdt ook risico's in voor natuur; eerdere vormen hebben niet overal goed uitgekapt. Ik betwijfel of dat nu wel het geval zal zijn.

Het Bestuursakkoord 2011-2015 (verder Akkoord) is eind april gepresenteerd (VNG et al., 2011). Voor de inhoud, zie kader op pagina 70. Het Akkoord gaat onder andere over natuur en water. Voor water is al een apart bestuursakkoord ondertekend, voor natuur en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is dat nog in de maak. Dit artikel gaat vooral in op de decentralisatie van het natuurbeleid.

Wel of geen Akkoord

Het Akkoord is een onderhandelaarsakkoord. De achterbannen van het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en van de Vereniging Nederlandse Gemeenten moeten ermee instemmen.

Het IPO is positief over het Akkoord omdat de rol van de provincies in het natuurbeleid groter wordt. Uitgezonderd internationale verplichtingen, komt dat volledig bij de provincies te liggen. Dat leidt tot minder overleg en verkleint de 'controletoren', kan interbestuurlijke conflicten beperken, de efficiëntie vergroten en zo de kosten van het beleid verlagen. Het IPO is echter ook bezorgd over de bezuiniging van bijna € 600 miljoen op het ILG tot en met 2013 (IPO, 2011). De provincies Noord-Holland, Flevoland en Friesland hebben zich tegen het Akkoord uitgesproken, evenals Provinciale Staten van Drenthe. Noord-Holland is tegen, onder meer vanwege slechte ervaringen met het vorige bestuursakkoord en de onzekerheden over de gevolgen van de bezuinigingen voor het natuurbeleid

(Provincie Noord-Holland, 2011). Flevoland heeft dezelfde bezwaren tegen de natuurparagraaf (NRC, 22 april 2011) en wil hoe dan ook de robuuste verbindingzone Oostvaarderswold afmaken (Trouw, 10 mei 2011). Ook Friesland wil robuuste verbindingzones blijven realiseren en Drenthe wil met de ontwikkeling van de EHS doorgaan tot 2027 (Agrarisch Dagblad, 20 mei 2011).

De waterschappen krijgen meer autonomie en meer taken die ze met minder middelen moeten uitvoeren. Toch houden zij zich stil; de waterschappen geven geen kritiek in de media.

De overgrote meerderheid van de gemeenten, waaronder de grote steden, is tegen het Akkoord. Dat heeft vooral te maken met forse bezuinigingen op sociaal beleid waarvoor de gemeenten verantwoordelijk worden. De VNG, aanvankelijk groot voorstander en ondertekenaar van het akkoord, heeft op 8 juni onder druk van de gemeenten de sociale paragraaf verworpen.

Door de bezwaren van de VNG is de status van het Akkoord op dit moment onzeker. Nieuw gepolder kan wellicht alsnog een Akkoord opleveren. Anders zal de regering de bezuinigingen afdwingen via wetgeving. Ook de decentralisatie zal wel doorgaan. Alle betrokkenen willen dat immers.

Decentralisatie natuurbeleid

Decentralisatie is niet nieuw. In feite is het natuurbeleid al grotendeels gedecentraliseerd, althans wat betreft de

JOS DEKKER

Dr. J.N.M. Dekker
Natuur-wetenschap en Samenleving,
Copernicus Instituut,
Universiteit Utrecht,
Wiskundegebouw,
Budapestlaan 6,
3584 CD Utrecht
j.dekker1@uu.nl

Foto **Barend Hazeleger**
bvbeeld.nl.
Particulier landschaps-
beheer floreert in de
Ooijpolder

Bestuursakkoord 2011-2015

De regering wil de rijksoverheid fors verkleinen en draagt daarom een groot aantal taken over aan provincies, gemeenten en waterschappen. De provincies moeten een deel van hun taken weer overdragen aan gemeenten en waterschappen.

In principe gaan nog maar twee bestuurslagen over een bepaald beleid, een kader- en normstellende laag en een lagere uitvoerende. Zo worden de provincies kaderstellend voor de regionale wateren, die beheerd worden door de waterschappen. Bovendien worden beleid en beheer geschieden. De waterschappen bepalen zelfstandig hoe het regionale waterbeleid wordt uitgevoerd. Ze moeten echter wel rapporteren aan de provincie die ook kan interveniëren. Ruimtelijke ontwikkeling en fysieke omgeving – dus de inrichting van het landelijk gebied, recreatie en toerisme, landschap, structuurversterking van de landbouw en leefbaarheid – behoren tot de kerntaken van de provincie.

Rods-projecten (recreatie om de stad) worden afgerond. Wat natuur betreft beperkt het rijk zich tot kaderstelling (natuurdoelen) op grond van internationale en Europese verplichtingen. Het natuurbeleid voor de EHS en voor de nationale landschappen (exclusief werelderfgoederen) wordt geheel overgedragen aan de provincies. Ook wordt de provincie opdrachtgever van Staatsbosbeheer. In het bestuursakkoord natuur/ILG, dat half juni zou verschijnen, zal de herijking van EHS en Natura 2000 worden uitgewerkt.

De decentralisatie gaat gepaard met overheveling van budgetten van rijk naar lagere overheden, totaal circa € 8,5 miljard, maar ook met forse bezuinigingen. In 2020 moet een doelmatigheidswinst van € 450 miljoen op € 4,4 miljard worden gerealiseerd in de waterketen. Er wordt € 600 miljoen gekort op het ILG tot 2014. Het PBL noemt een korting van tweederde deel van het rijksbudget van het

uitvoering (Gerritsen *et al.*, 2009). Het rijk wil de EHS nu volledig overdragen aan de provincies.

De decentralisatie is echter niet compleet. In het bestuursakkoord natuur/ILG, dat begin juli wordt verwacht, worden Blekers piketpaaltjes voor de herijking geplaatst. Welke speelruimte de provincies daarbinnen krijgen moet nog blijken. Bij echte decentralisatie (en voldoende middelen) zouden de provincies bijvoorbeeld zelf moeten kunnen beslissen over de aanleg van robuuste verbindingzones of afronding van de EHS na 2018.

De incomplete decentralisatie geldt zeker voor Natura 2000. Het rijk blijft beleidsverantwoordelijk omdat het moet rapporteren aan de Europese Unie. De verantwoordelijkheid voor het beheer legt het Akkoord volledig bij de provincies. Een niet geringe opgave omdat de toestand van veel soorten en habitats ongunstig is. Mocht Neder-

land echter niet voldoen aan de eisen van de Habitat- en Vogelrichtlijnen en daarvoor aansprakelijk gesteld en beboet worden, dan kan de regering dat afwentelen op de provincies volgens de nieuwe wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Europa decentraal, 2011). De provincies komen daardoor in een zeer ongemakkelijke positie terecht, zeker nu het budget voor natuur fors verlaagd wordt.

Eerdere ervaringen met bestuursakkoorden en decentraal natuurbeleid zijn niet onverdeeld positief. Onder Balkenende IV werden ook al bestuursakkoorden gesloten met respectievelijk provincies en gemeenten. In 2010 heeft Twynstra Gudde deze akkoorden geëvalueerd, (Twynstra Gudde *et al.*, 2010). Het akkoord met de provincies kwam moeizaam tot stand. De conclusie was dat het succes van zo'n akkoord afhankelijk is van een gemeenschap-

pelijke visie op het doel. Ook toen ging het om een decentralisatie en een forse bezuiniging (€ 800 miljoen). De uitvoering, vooral op het werkterrein van LNV, liep niet goed, omdat dit ministerie het natuurbeleid moeilijk los kon laten. Het is zeer de vraag of bij het nieuwe Akkoord die gemeenschappelijk visie er wel is. De reacties van de provincies geven wat dat betreft weinig hoop. De indruk bestaat dat het Akkoord toch vooral wordt opgelegd door het kabinet Rutte. Dat past in de traditie dat Nederland eerder centraliseert dan decentraliseert (De Gier, 2011).

Naar de impact van decentralisatie op het natuurbeleid is veel onderzoek gedaan.

In 2005 schetste het NMP twee sturingsvisies met betrekking tot de EHS (NMP, 2005). In de eerste visie is de EHS vanwege haar belang voor (inter)nationale biodiversiteitsdoelstellingen een nationaal project met een krachtige sturing van bovenaf. De maatschappelijke kosten, zoals weerstand, worden niet als probleem gezien. In de tweede visie wordt stap voor stap gezocht naar ecologische samenhang en maatschappelijke binding. Gebiedsgerichte processen spelen een belangrijke rol. Inleveren op biodiversiteit wordt voor lief genomen. Decentraal natuurbeleid kan voordelen hebben, maatschappelijke draagvlak, maar houdt ook risico's in voor de natuur. In dezelfde Natuurbalans concludeert het NMP dat meer zeggenschap van de provincies leidt tot een meer diverse aanpak van natuurdoelen. De keerzijde is dat het rijk tussentijdse bijsturingmogelijkheden uit handen geeft, terwijl het wel de doelen heeft gesteld en aanspreekbaar is op internationale verplichtingen.

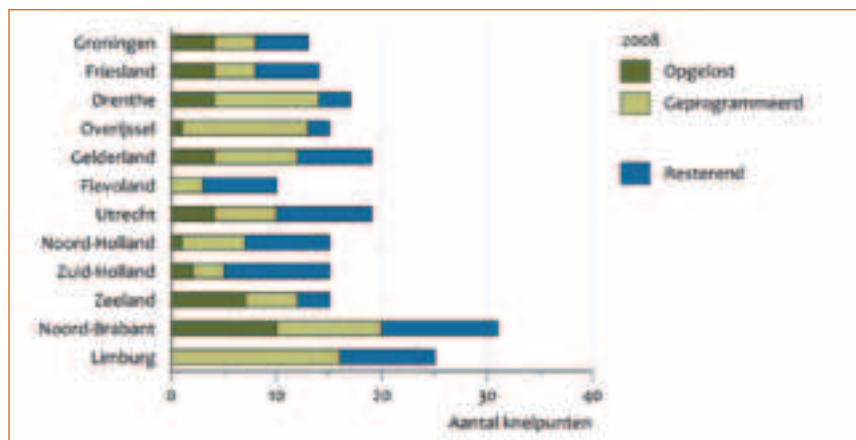
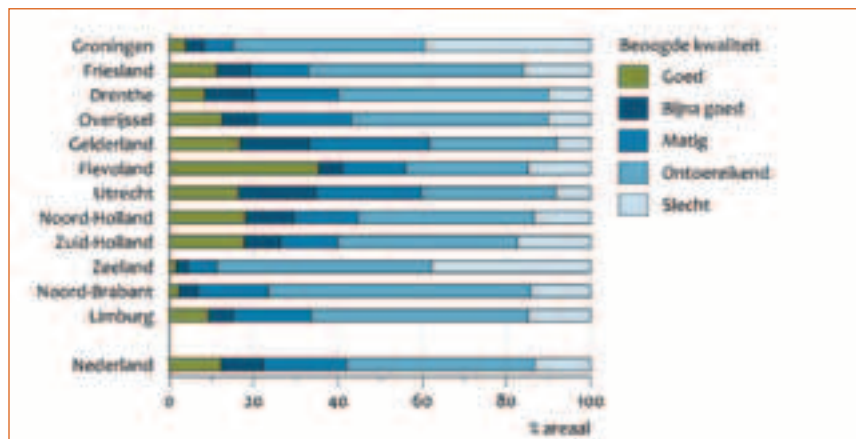
In 2007 concludeert het PBL dat decentralisatie van het natuurbeleid geen succes is (PBL, 2009). Die conclusie had betrekking op de invoering van het ILG in 2007. Op zichzelf was die decentralisatie een stap in de goede richting, maar het effect ervan was beperkt door de gedetail-

leerde bemoeienis van het rijk met de besteding van het ILG. Anderzijds concludeert het PBL, dat de provincies ook kansen hebben laten liggen. Integrale projecten werden in kleinere stukjes gehakt wat leidde tot verkokering. Andere ongewenste effecten van decentralisatie zijn versnippering en onduidelijkheid van beleid en rechtsongelijkheid. Dergelijke effecten zijn vaak argumenten voor (re)centralisatie (Gerritsen *et al.*, 2009). In bestuur en management worden fasen van decentralisatie afgewisseld met fasen van (re)centralisatie. Als het Akkoord mislukt, zal een volgende regering het natuurbeleid weer naar zich toetrekken. Of het natuurbeleid gebaat is bij een dergelijk jojoën is zeer de vraag.

Kansen en risico's voor natuur

Gezien eerdere ervaringen levert een verdergaande decentralisatie van natuurbeleid kansen en risico's op:

- decentralisatie brengt het natuurbeleid dichterbij de mensen. Dit kan het draagvlak voor het natuurbeleid vergroten. Zonder steun van de bevolking kunnen moeilijke maatregelen, denk aan de groeiende scepsis over en weerstand tegen Natura 2000, niet uitgevoerd worden. Maar decentralisatie is geen toevalligheid. De houding van de lokale bevolking tegenover natuurbeleid en zeker Brusselse maatregelen kan ook negatief zijn;
- minder nationaal beleid biedt ook meer ruimte voor terreinbeheerders om het beheer op eigen wijze in te vullen. Die ruimte wordt echter weer teniet gedaan als de bezuinigingen ook hen treffen, zoals nu met Staatsbosbeheer het geval is;
- provincies kunnen meer maatwerk leveren in integrale gebiedsgerichte processen. Zo hanteert de provincie Flevoland het principe van "natuurinclusief ontwerpen". Als een bedrijventerrein uitbreiden kosten van natuurwaarden zullen die natuurwaar-



Figuur 1 Provinciale prestaties natuur. Boven: Natuurkwaliteit lokaal, 2000-2005. Onder: Oplossing knelpunten in de ruimtelijke samenhang EHS. Bronnen: (boven) PGO's, PBL & www.compendium-voor-deleefomgeving.nl en (onder) MJPO & www.compendiumvoordeleefomgeving.nl

den in het ontwerp van dat terrein moeten terugkeren (persoonlijke mededeling Janine van den Bos, Provincie Flevoland). Er wordt veel verwacht van integrale gebiedsgerichte processen, maar provincies hebben daar niet altijd greep op. Andere partijen willen vaak iets anders en integratie blijkt nog niet zo eenvoudig. (Gerritsen et al., 2009);

- er ontstaat meer variatie in de verdere ontwikkeling van EHS, Natura 2000 en landschapsbeleid op regionaal niveau. Dat kan de regionale natuur- en landschapsidentiteit versterken en leiden tot nieuwe oplossingen voor bestaande knelpunten. Uit evaluaties van het PBL en voorheen het MNP is al gebleken dat provincies verschillend werken en scoren wat betreft natuurbeleid (zie figuur 1). Die verschillen zullen toenemen. Naar aanleiding van de nieuwe coalitieakkoorden in de provincies ziet het Agrarisch Dagblad (20 mei 2011) “twaalf recepten voor inrichting van het landelijk gebied”. Maar verdergaande decentralisatie kan ook leiden tot versnippering van aanpak en verlies van effectiviteit. Rijk en provincies hebben afspraken gemaakt over de aanpak van verdroging in het kader van het ILG. Begin 2010 is slechts 290 hectare (0,1 %) verdroging opgelost. Ook de aanpak van verzuring en vermessing gaat zeer traag (Compendium voor de Leefomgeving);
- decentralisatie kan er toe leiden dat sommige provincies economische activiteiten voorrang geven boven natuurbehoud. Nu al worden in provinciale meerjarenprogramma's natuurdoelen minder centraal gesteld dan het rijk beoogde in voorgaande bestuursakkoorden en worden de beschikbare budgetten voor natuur uit het ILG niet volledig, maar slechts voor tweederde benut (Gerritsen et al., 2009). Door ontschotting van het ILG, waardoor gelden niet langer geoormerkt zijn voor bijvoorbeeld natuur

of landbouw bestaat bovendien het risico dat middelen die oorspronkelijk bestemd waren voor de natuur besteed worden aan andere functies van het landelijk gebied, zoals de landbouw;

- nationale sturing is soms noodzakelijk. Dat geldt allereerst voor Natura 2000-natuur die deels een bovennationale betekenis heeft en waarvoor Nederland verantwoording verschuldigd is aan de Europese Unie en andere internationale instellingen. Het geldt ook voor soorten die bedreigd zijn, in meerdere provincies voorkomen en niet door de Habitatrichtlijn beschermd zijn, zoals ringslang en hazelworm. En ook voor een kosteneffectieve afronding van de EHS is nationale regie noodzakelijk (PBL, 2011). De decentralisatie kan nooit compleet zijn in onze "gedecentraliseerde eenheidsstaat" (Gerritsen *et al.*, 2009). De bemoeienis van het rijk zal de provincies steeds weer frustreren;
- door decentralisatie verdwijnt ongetwijfeld kennis en ervaring op nationaal niveau. Of de provincies dat voldoende kunnen opvangen, is onzeker;
- de provincies worden verantwoordelijk voor de forse bezuiniging op het ILG. Dat is wellicht het grootste risico van dit Akkoord. Het kan leiden tot verwaarlozing van het beheer, niet inrichten van nieuwe gebieden of uitverkoop. De provincies willen meer regie, maar krijgen feitelijk minder ruimte voor eigen beleid. "Een zorgpunt voor de provincies is in hoeverre er bij de overdracht van taken voldoende middelen beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering en ook voor de organisatiekosten. Als ook hiervoor een korting van 60% gehanteerd wordt is zelfs een basis-kwaliteit niet te garanderen" (persoonlijke mededeling Janine van den Bos, Provincie Flevoland).

Alles beter dan Bleker

Decentralisatie biedt kansen voor een grotere rol van provincies, meer gebiedsgericht beleid en meer variatie in het natuurbeleid. Dat kan goed uitpakken voor de natuur, maar risico's zijn er ook: de bezuiniging op het ILG, het verlies aan sturing door de nationale overheid voor (inter) nationaal relevante natuur en mogelijke afbraak van natuur bij sommige provincies. Mijn indruk is dat de kansen niet opwegen tegen de risico's voor natuur, biodiversiteit en landschap, maar een alternatief zie ik zo gauw niet. Zonder decentralisatie heeft Bleker het rijk alleen, en van hem kunnen we de komende jaren nauwelijks iets goeds verwachten. Meer decentralisatie met weinig geld is wellicht beter dan Bleker. Veel hangt af van de keuzen en daadkracht van de provincies.

Literatuur

Europa decentraal, 2011. www.europadecentraal.nl/menu/395/Toezicht_en_naleving.html

Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeer, J.L.M. Donders, R.J. Fonteijn, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen, 2009. Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009. Werkdocument 159. Wageningen. WOT Natuur & Milieu.

Gier, A.A.J. de, 2011. Kan het tij worden gekeerd? In: Essaybundel over decentralisatie ruimtelijk beleid. Den Haag. Raad voor het Landelijk Gebied, Raad voor Verkeer en Waterstaat & VROM-raad.

IPO, 2011. Brief aan colleges GS over Bestuursakkoord. 27 april 2011. Den Haag,.

NMP, 2005. Natuurbalans 2005. De Bilt.

PBL, 2009. Natuurbalans 2009. Den Haag/De Bilt.

PBL, 2011. Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Den Haag. PBL.

Provincie Noord-Holland, 2011. Brief aan Provinciale Staten over Bestuursakkoord. 10 mei 2011. Haarlem.

Twynstra Gudde, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Interprovinciaal Overleg en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2010. Evaluatie bestuursakkoorden. Amersfoort.

VNG, IPO, UvW en Rijk, 2011. Bestuursakkoord 2011-2015.