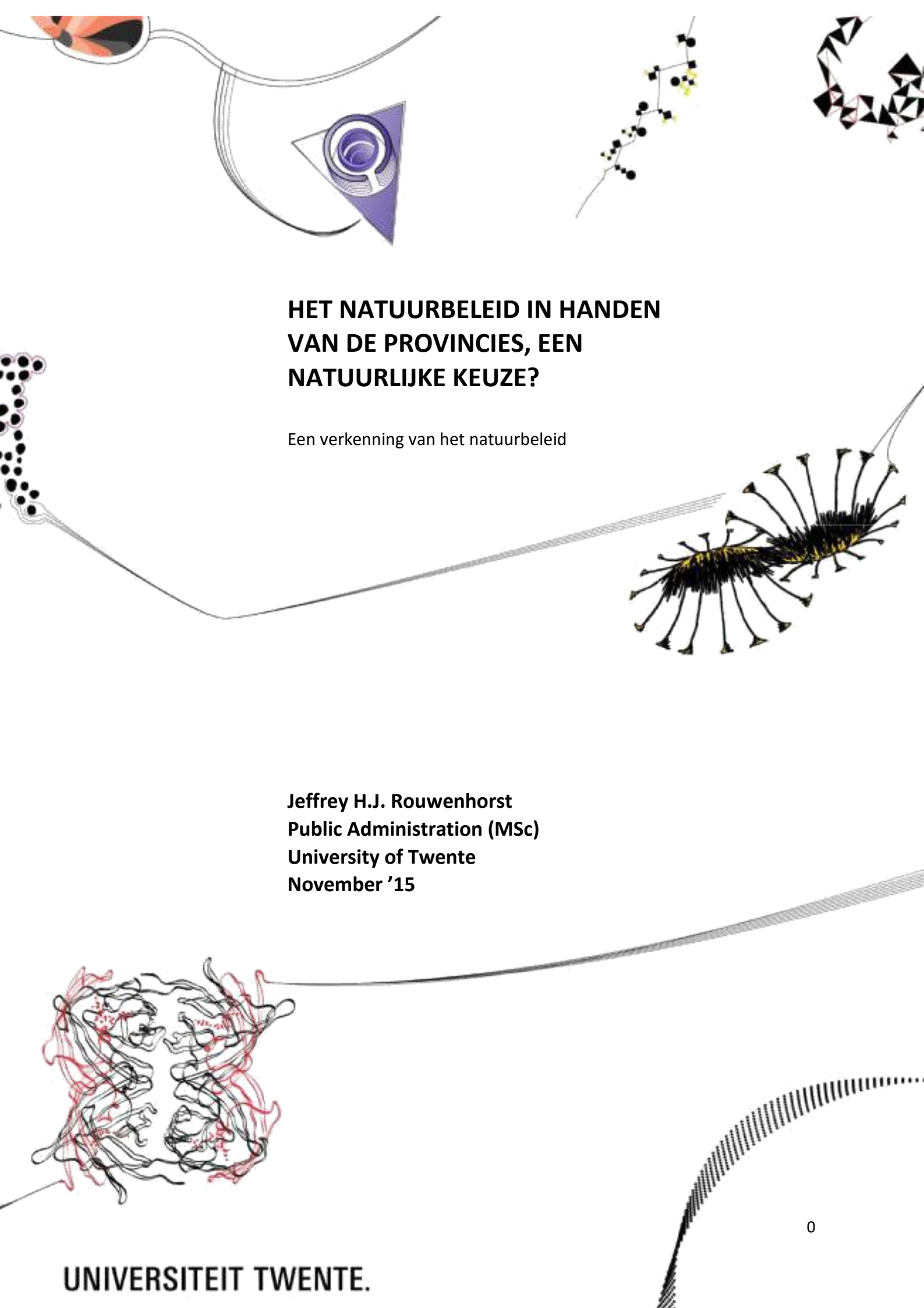




HET NATUURBELEID IN HANDEN VAN DE PROVINCIES, EEN NATUURLIJKE KEUZE?

Een verkenning van het natuurbeleid

Jeffrey H.J. Rouwenhorst
Public Administration (MSc)
University of Twente
November '15

Colofon

Deze scriptie is in opdracht van de Rekenkamer Oost-Nederland geschreven. Zonder toestemming van de opdrachtgever is het niet toegestaan om inhoud van deze scriptie te gebruiken.

Universiteit Twente

Faculteit der gedrags-, bestuurs- en sociale wetenschappen
Master Public Administration
Specialisatie Public Management

Jeffrey Rouwenhorst

Studentnummer: 1506986

Begeleidende docenten

Dr. P.J. Klok en Dr. V. Junjan

Opdrachtgever

Rekenkamer Oost-Nederland

Stagebegeleiders Rekenkamer Oost-Nederland

Drs. K. IJssels en T. Koppe MA

November 2015



UNIVERSITY OF TWENTE.

“It is the long history of humankind (and animal kind, too) those who learned to collaborate and improvise most effectively have prevailed.” – Charles Darwin

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting.....	5
1.Inleiding.....	7
1.1. Projectkader.....	7
1.2. Doelstelling	8
1.3. Tijdspad van de decentralisatie van het natuurbeleid	9
1.4. Vraagstelling en onderzoeksmodel	9
1.5. Werkwijze	12
2.Theoretisch kader.....	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Beleid	12
2.3. Beleidsarrangementenbenadering	15
2.4. Resource dependency theory	16
2.5. Afbakening theoretisch kader	18
3.Methodologische verantwoording.....	19
3.1. Methodologisch kader	19
3.2. Operationalisatie	20
4.Afspraken over het gedecentraliseerde natuurbeleid	29
4.1. Afspraken tussen het Rijk en de Provincies	29
4.2. Afspraken op provinciaal niveau in X en Y	32
5.Betrokken actoren in X en Y	36
6.Inhoud van het EHS beleid in X en Y.....	36
6.1. Het Provinciale EHS beleid in X.....	37
6.1.1. Realisatie van de herijkte EHS.....	37
6.1.2. Ontwikkelopgave van de herijkte EHS.....	40
6.1.3. Beheeropgave van de herijkte EHS.....	45
6.2. Het provinciale EHS beleid in Y	48
6.2.1. Realisatie van de herijkte EHS.....	48
6.2.2. Ontwikkelopgave van de herijkte EHS.....	51
6.2.3. Beheeropgave van de herijkte EHS.....	55
7.Analyse van de onderzoeksresultaten	58
7.1. Overeenkomsten en verschillen tussen het provinciale EHS beleid	58

8.Conclusies.....	59
8.1. Deelvragen	59
8.2. Centrale onderzoeksvraag.....	62
8.3. Bijdrage van het onderzoek.....	62
Literatuurlijst	63
Bijlagen	67
Bijlage I – Overzicht met bijlagen	67
Bijlage II – Lijst met tabellen en figuren	68
Bijlage IV – Opzet van het interview	70
Bijlage V – Onderdelen en variabelen van de beleidsarrangementenbenadering	73
Bijlage VI – Onderdelen en variabelen van de resource dependency theory.....	74

Voorwoord

VERTROUWELIJK

Samenvatting

In het Onderhandelingsakkoord (2011) is tussen het Rijk en de provincies afgesproken dat het natuurbeleid met ingang van 1 januari 2014 vanuit het Rijk naar de provincies wordt gedecentraliseerd. Daarnaast is tussen het Rijk en de provincies afgesproken dat de EHS herijkt moet gaan worden. De ecologische verbindingzones moeten geschrapt worden en buiten de begrenzing van de herijkte EHS worden gelaten. Deze afspraken worden in het Natuurpact (2013) voor een deel herzien. De in het Onderhandelingsakkoord afgesproken ontwikkelopgave nieuwe natuur wordt verdubbeld, de ecologische verbindingzones worden voor een deel binnen de begrenzing van de herijkte EHS gebracht, het Rijk doet een hogere bijdrage voor de uitvoering van het natuurbeleid en schuift de realisatietermijn van het Natuurnetwerk Nederland verder naar achteren.

Met ingang van 1 januari 2014 zijn de provincies X en Y verantwoordelijk geworden voor het natuurbeleid. Op provinciaal niveau moet de ecologische hoofdstructuur herijkt gaan worden en moet hier beleid voor ontwikkeld worden. In X en Y is er tussen de betrokken actoren middels een manifest een akkoord gesloten.

Na de totstandkoming van de manifesten is er in X en Y op provinciaal niveau EHS beleid ontwikkeld. Binnen het provinciale EHS beleid kan er onderscheiden worden tussen de onderdelen realisatie, ontwikkelopgave -en de beheeropgave van de herijkte EHS. Tussen de wijze waarop de provincies beleidsmatig invulling hebben gegeven aan het EHS beleid bestaan verschillen. In X heeft de provincie het voorstel van de manifestpartners overgenomen in haar beleid, terwijl in Y de provincie het beleid heeft ontwikkeld en later heeft voorgelegd aan de betrokken actoren. Op het beleidsonderdeel realisatie van de herijkte EHS is te zien dat provincie X voor 2025 als realisatietermijn van de EHS heeft gekozen, dat de ecologische verbindingzones voor een klein deel binnen de begrenzing van de herijkte EHS zijn gebracht en zijn de herijkte EHS en de bufferzone apart van elkaar begrensd. In Y is ervoor gekozen om 2018 als realisatietermijn van de EHS te hanteren, de ecologische verbindingzones volledig te schrappen en niet binnen de begrenzing van de herijkte EHS te brengen en is de herijkte EHS binnen de bufferzone begrensd. Binnen het beleidsonderdeel 'ontwikkelopgave van de herijkte EHS' zijn tussen X en Y ook verschillen waar te nemen. In X heeft men een hogere ambitie nieuwe natuur binnen de herijkte EHS opgenomen, zijn de functieveranderings- en inrichtingsopgave groter en zijn de keuzes voor het realisatietempo op basis van de uitgangspunten (een realistische en haalbare EHS) gemaakt en zijn er afspraken gemaakt over het uitruilen van landbouw- en natuurgrond (ter compensatie van landbouwgrond die van functie veranderd zal moeten worden om de opgave nieuwe natuur binnen de herijkte EHS te kunnen realiseren). In Y heeft men gekozen voor een kleinere ambitie nieuwe natuur binnen de herijkte EHS, beschikt men ten opzichte van X over een kleinere functieveranderings- en inrichtingsopgave, zijn er geen uitgangspunten voor het realisatietempo opgesteld en zijn er geen afspraken gemaakt over het uitruilen van landbouw- en natuurgrond. Ten derde zijn er op het onderdeel beheeropgave van de herijkte EHS verschillen tussen X en Y waar te nemen. De beheeropgave van X is groter in omvang, agrarisch natuurbeheer heeft ten opzichte van Y en de andere provincies een hoog aandeel binnen de beheeropgave, de provincie X stelt budget beschikbaar voor agrarisch natuurbeheer en stelt over het algemeen een hoog bedrag beschikbaar voor het beheren van natuur en het beheren van de ecologische verbindingzones. De beheeropgave van Y is kleiner in omvang, stelt voor agrarisch natuurbeheer en voor het beheer van de ecologische verbindingzones geen budget beschikbaar en stelt over het algemeen budget beschikbaar op basis van de te maken kosten. Y zet in op realisatie van natuur door marktpartijen. De realisatie van natuur buiten de bestuurlijke, juridische en verplichtingen is afhankelijk van de ambities van marktpartijen.

De provincies hebben verschillende beleidsmatige keuzes gemaakt. Deze keuzes kunnen op basis van de onderdelen van het theoretisch kader worden verklaard.

Introductie op het onderzoek

1. Inleiding

1.1. Projectkader

De Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000

Ons land is rijk aan vele unieke vormen van natuur. In de jaren tachtig begon men zich te realiseren dat het voortbestaan van deze unieke vormen van natuur op de langere termijn onder druk zou komen te staan. Verschillende invloeden hadden voor afname van de aanwezig biodiversiteit in Nederland gezorgd. In Nederland en in Europa werden om de biodiversiteit in stand te houden maatregelen genomen. Op Europees niveau werd in 1979 de Vogelrichtlijn aangenomen; in 1992 volgde de invoering van de Habitatrichtlijn (Goedhart, 1998, p.209). Deze maatregelen vormden de basis voor het ontstaan van het Natura 2000 beleid. Natura 2000 gebieden kregen een beschermde status. De Europese lidstaten werden verzocht om actief aan de slag te gaan met het beheren en beschermen van flora en fauna. Ook op nationaal niveau werden maatregelen getroffen die er voor moesten zorgen dat de biodiversiteit in stand werd gehouden en indien mogelijk dat de biodiversiteit zou worden bevorderd.

Uiteindelijk is aan het begin van de jaren negentig de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) ontstaan. Binnen de EHS ligt de focus op het verbinden van natuurgebieden, zodat flora- en faunasoorten zich tussen deze gebieden kunnen bewegen en uitbreiden (Lammers, Van Hinsberg, Loonen, Reijnen & Sanders, 2005, p.94). Tussen de EHS en Natura 2000 zijn veel overeenkomsten, maar er is ook een belangrijk verschil. Bij Natura 2000 gaat het om het op peil houden van doelen, terwijl de focus binnen de EHS op het ontwikkelen van nieuwe natuur ligt. Hierdoor kunnen de verbindingen tussen de natuurgebieden worden verbeterd (Lammers et al. 2005, p.94).

De decentralisatie van het natuurbeleid

Jarenlang werden verantwoordelijkheden die bij de uitvoering van de EHS horen uitgevoerd door het Rijk. In 2010 besloot het kabinet Rutte I om met ingang van 1 januari 2014 het natuurbeleid naar de provincies te decentraliseren. In 2011 kwam de decentralisatie middels het tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg (IPO) gesloten akkoord in het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (ODN) tot stand. Wel moesten er tussen het Rijk en de individuele provincies nog afspraken worden gemaakt over de afronding van het het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

In 2012 viel het kabinet Rutte I, hierdoor kwamen de decentralisatie van het natuurbeleid en de gemaakte afspraken op de tocht te staan. Dit had tot gevolg dat de provincies niet gestart zijn met het uitvoeren van de verantwoordelijkheden op het gebied van het natuurbeleid en tevens geen nieuwe verplichtingen aangingen. Dit had te maken met de onduidelijkheid die er was ontstaan over welke taken wel of niet overgedragen zouden gaan worden naar de provincies en over welk budget de provincies zouden kunnen beschikken. Uiteindelijk werd na een proces van intensieve onderhandelingen in november 2012 door de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken (EZ) overeenstemming bereikt met alle provincies over de afronding van het ILG. Deze overeenkomst maakte het mogelijk om de verantwoordelijkheden op het gebied van het natuurbeleid over te dragen naar de provincies.

Later werd in het Natuurakkoord (2013) tussen het IPO en het Rijk afgesproken dat de provincies met ingang van 1 januari 2014 de volledige autonomie over het natuurbeleid zouden krijgen. In het ODN (2011) was al opgenomen dat de provincies de volledige verantwoordelijkheid zouden gaan dragen voor de natuur en het landelijk gebied. De provincies werden met de decentralisatie van het natuurbeleid verantwoordelijk voor de bestuurlijke en juridische verplichtingen uit de ILG-periode en de internationale verplichtingen (Natura 2000, Programmatische Aanpak Stikstof [PAS]) en de Kaderrichtlijn Water [KRW]). Vanwege het beëindigen van de ILG-periode en de overdracht van de internationale verplichtingen is de provincie voor een grote taakstelling komen te staan. Het Rijk paste bij de decentralisatie van het natuurbeleid een flinke korting toe (Ministerie van Economische Zaken, 2014, p.4).

Aanleiding

De onduidelijkheden over de financiering en de verplichtingen zorgden ervoor dat provincies, natuurorganisaties, natuurbeheerders, natuurverenigingen en andere bij het natuurbeleid betrokken actoren niet wisten waar ze aan toe waren. De EHS¹ is opgezet om een robuust en samenhangend natuurnetwerk te realiseren. De uiteindelijke realisatietermijn van de herijkte EHS en de realisatie van de EHS werden verschoven van 2013 naar 2014 en van 2021 naar 2027². De herzieningen zorgden voor veel onduidelijkheid over de provinciale verantwoordelijkheden. Daarnaast kwam door de herzieningen het tijdig realiseren van de EHS en daarmee het voortbestaan van flora- en fauna in gevaar.

Dit onderzoek maakt de manieren waarop de provincies invulling hebben gegeven aan de gedecentraliseerde EHS en welke beleidsmatige keuzes hierbij zijn gemaakt inzichtelijk. Hierbij wordt er gekeken naar welke factoren de beleidsmatige keuzes verklaren. Vervolgens wordt er gekeken naar of er grote verschillen tussen de provincies bestaan. De beleidsmatige invulling van het provinciale EHS beleid is tot op heden binnen de wetenschap nog onderbelicht gebleven.

Relevantie

Dit onderzoek kent een maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat er veel gemeenschapsgeld met de decentralisatie van het natuurbeleid is gemoeid. Niet inzichtelijk is hoe het geld ingezet wordt voor de opgaven binnen het provinciale natuurbeleid. Dit onderzoek maakt inzichtelijk welke beleidsmatige keuzes de provincie heeft gemaakt op het gebied van de herijkte EHS, welk budget de provincie overgedragen heeft gekregen, welk budget het zelf inzet en waarom deze keuzes zijn gemaakt.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat er slechts beperkte informatie beschikbaar is over de beleidsmatige keuzes in het provinciale EHS beleid, daarnaast ontbreekt inzicht in of er verschillen en overeenkomsten zijn tussen het provinciale EHS beleid. Tenslotte is er ook geen zicht op de verklaringen voor de gemaakte keuzes en de verschillen en overeenkomsten tussen het EHS beleid van de provincies. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke kennis op het gebied van het provinciale EHS beleid.

1.2. Doelstelling

De decentralisatie van het natuurbeleid heeft voor een beleidsomslag in het Nederlandse natuurbeleid gezorgd. Het Rijk heeft het overgrote deel aan verantwoordelijkheden op het gebied van de natuur aan de provincies overgedragen. Deze overdracht ging gepaard met een korting op de taakstelling. De achterliggende gedachte van het decentraliseren van het natuurbeleid naar de provincies is dat de provincies in de afgelopen jaren belangrijke actoren waren geweest bij het

¹ Vanaf 2014 is de term EHS vervangen voor de term Natuurnetwerk Nederland (Elzerman & Beek, 2014, p.3).

² Ministerie van Economische Zaken, Natuurpact (2013).

realiseren van natuurdoelstellingen. De provincies zouden daarnaast ook beter in staat zijn om invulling te geven aan het natuurbeleid.

Binnen het gedecentraliseerde natuurbeleid hebben de provincies de ruimte gekregen om op de meeste onderdelen eigen keuzes te maken. Dit leidt ertoe dat provincies verschillend invulling zullen geven aan het gedecentraliseerde natuurbeleid.

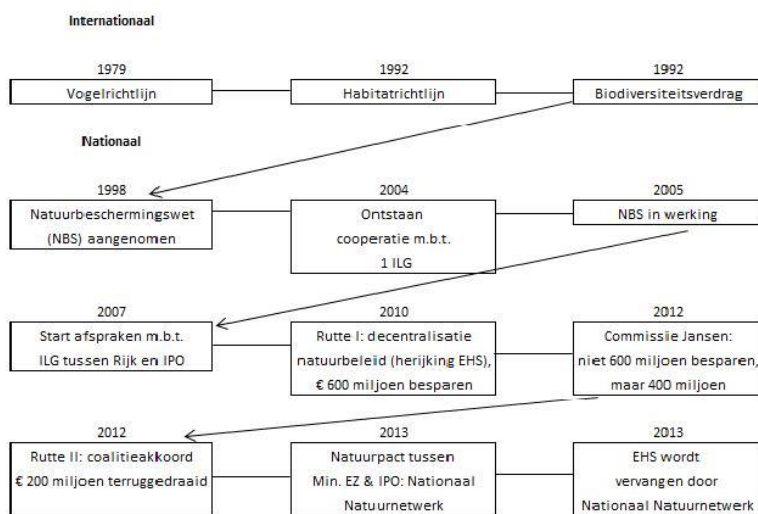
Voor de Provinciale Staten (PS) van X en Y zou een hogere mate van inzicht in de beleidsmatige keuzes binnen het provinciale EHS beleid, de overeenkomsten en de verschillen tussen het provinciale EHS beleid, ondersteunen in het uitoefenen van haar kader stellende, controlerende en budgetterende rol. Dit onderzoek kent de volgende doelstelling:

‘Provinciale Staten van X en Y inzicht bieden in de beleidsmatige keuzes in het provinciale EHS beleid, de overeenkomsten en verschillen in het provinciale EHS beleid en de onderliggende verklaringen voor de keuzes, overeenkomsten en verschillen in het provinciale EHS beleid’.

1.3. Tijdspad van de decentralisatie van het natuurbeleid

Een tijdspad helpt om overzicht te houden over de gebeurtenissen. In deze paragraaf wordt een tijdspad gepresenteerd. In dit tijdspad zijn de nationale en internationale afspraken en de ontwikkelingen op het gebied van het natuurbeleid opgenomen.

Figuur 1 – Tijdspad decentralisatie van het Natuurbeleid



1.4. Vraagstelling en onderzoeksmodel

Vraagstelling

Dit onderzoek kent een centrale onderzoeksvraag en deelvragen. Op basis van de verkregen informatie uit de deelvragen kan de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. Dit onderzoek kent de volgende centrale onderzoeksvraag:

Centrale onderzoeksvraag

Op welke wijze hebben de provincies X en Y invulling gegeven aan het EHS beleid en hoe zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen beide provincies bij de invulling van het EHS beleid te verklaren?

Daarnaast kent dit onderzoek de volgende deelvragen:

- I. Welke afspraken zijn er in de hoofddocumenten³ tussen het Rijk en de provincies X en Y gemaakt tussen 2011⁴ en 2014 op het gebied van de EHS en welke afspraken zijn er tussen de provincies X en Y met de betrokken actoren in de manifesten op het gebied van de EHS gemaakt?
- II. Hoe is het vanuit het Rijk naar de provincies gedecentraliseerde EHS beleid organisatorisch vormgegeven?
- III. Hoe hebben de provincies X en Y op provinciaal niveau beleidsmatig invulling gegeven aan de realisatie van de herijkte EHS?
- IV. Hoe hebben de provincies X en Y op provinciaal niveau beleidsmatig invulling gegeven aan de ontwikkelopgave van de herijkte EHS?
- V. Hoe hebben de provincies X en Y op provinciaal niveau beleidsmatig invulling gegeven aan de beheeropgave van de herijkte EHS?
- VI. Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de provincies X en Y op het gebied van de realisatie, de ontwikkelopgave en de beheeropgave van de herijkte EHS?
- VII. Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de beleidsmatige keuzes op het gebied van de herijkte EHS door de provincies X en Y?

Toelichting

- I. Deelvraag I zorgt ervoor dat de afspraken tussen het Rijk en de provincies en tussen de provincies en de betrokken actoren op het gebied van de EHS inzichtelijk worden gemaakt. Hierbij ligt de focus op de inhoud van de afspraken.
- II. Deelvraag II zorgt ervoor dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe de decentralisatie van het natuurbeleid organisatorisch is vormgegeven in de provincies X en Y. Uiteindelijk wordt een overzicht van de betrokken actoren en de bijbehorende hulpbronnen gepresenteerd. De verkregen informatie benut voor de analyse, waarin de dimensies van de beleidsarrangementen benadering en de resource dependency theory geanalyseerd worden.
- III. Deelvraag III biedt inzicht in hoe de provincies beleidsmatig invulling hebben gegeven aan de realisatie van herijkte EHS. De verkregen informatie wordt aangewend om de overeenkomsten, verschillen en de verklaringen te duiden.
- IV. Deelvraag IV biedt inzicht in hoe de provincies beleidsmatig invulling hebben gegeven aan de ontwikkelopgave van de herijkte EHS. De verkregen informatie wordt aangewend om de overeenkomsten, verschillen en de verklaringen te duiden.

³ Bij de hoofddocumenten gaat het om het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur en het Natuurpact. Bij afspraken tussen de provincies en betrokken actoren gaat het om de provinciale natuurmanifesten.

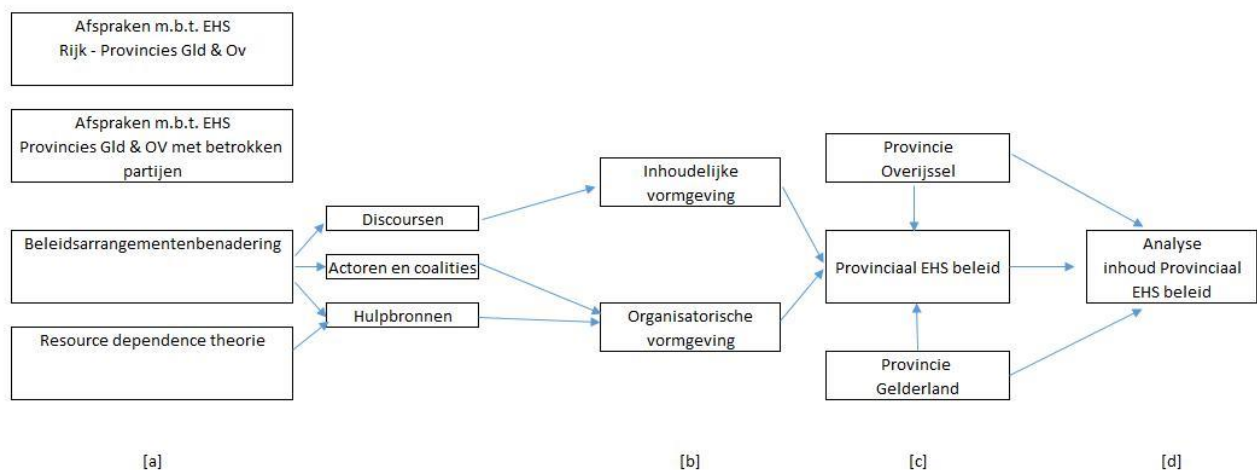
⁴ In 2011 werd de eerste afspraak over de decentralisatie van het natuurbeleid gemaakt. Daarom is er voor 2011 als begindatum gekozen.

- V. Deelvraag V biedt inzicht in hoe de provincies beleidsmatig invulling hebben gegeven aan de beheeropgave van de herijkte EHS. De verkregen informatie wordt aangewend om de overeenkomsten, verschillen en de verklaringen te duiden.
- VI. De deelvragen II tot en met VI vormen de input voor de analyse van de overeenkomsten en verschillen tussen het provinciale EHS beleid in X en Y. Hier vloeien conclusies uit voort.
- VII. De bevindingen van de deelvragen II tot en met V vormen de input voor deelvraag VII. Hieruit kunnen verklaringen voor de bij deelvraag VI gevonden verschillen en overeenkomsten worden opgesteld.

Onderzoeksmodel

Een belangrijk onderdeel van een onderzoek is het onderzoeksmodel. Het onderzoeksmodel geeft weer wat er per fase onderzocht wordt (Verschuren & Doorewaard, 2007, p.116). Op basis van het projectkader en de onderzoeksvragen wordt het volgende onderzoeksmodel gerepresenteerd:

Figuur 2 – Onderzoeksmodel



Het hierboven gepresenteerde onderzoeksmodel behoeft een nadere toelichting. De kolommen a tot en met d worden nader toegelicht.

- *Kolom a:* In deze kolom worden de afspraken tussen het Rijk en de provincies X en Y en tussen de provincies en betrokken actoren op het gebied van het natuurbesluit beschreven. Het gaat hierbij om welke afspraken er zijn gemaakt en wat de afspraken inhouden. De beleidsarrangementenbenadering en de resource dependency theorie worden benut voor het beantwoorden van deze vragen. De dimensies actoren en coalities en hulpbronnen (is tevens onderdeel van de resource dependency theory) worden geanalyseerd, de dimensie discoursen komt terug in de analyse van de inhoud van het beleid.
- *Kolom b:* De organisatorische vormgeving van het provinciale EHS beleid wordt binnen deelvraag II onderzocht, de inhoudelijke vormgeving wordt binnen de deelvragen III tot en met V onderzocht. Bij de organisatorische vormgeving van het provinciale EHS beleid gaat het om de betrokken actoren/coalities en hulpbronnen van de beleidsarrangementenbenadering en deels ook om de resource dependency theory. Bij de inhoudelijke vormgeving wordt er gekeken naar de inhoud van het beleid.
- *Kolom c:* In deze fase van het onderzoek wordt het provinciale EHS beleid van X en Y beschreven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de onderdelen de

realisatie, de ontwikkelopgave en de beheeropgave van de herijkte EHS. De bevindingen over het beleid van de beide provincies worden op een rijtje gezet.

- *Kolom d:* De bevindingen tussen de provincies worden geanalyseerd. Het beleid van de provincies wordt vergeleken, hier vloeien overeenkomsten en verschillen uit voort. De overeenkomsten en verschillen worden vervolgens op basis van het theoretisch kader verklaard. Tenslotte worden conclusies over het provinciale EHS beleid gepresenteerd.

1.5. Werkwijze

Dit onderzoek bestaat uit een case study, waarin twee onderzoeksgebieden centraal staan. De provincies X en Y zijn hierbij de case gebieden. Deze selectie van de cases wordt nader toegelicht in hoofdstuk drie. In de deelvragen worden de afspraken tussen het Rijk en de provincies en tussen de provincies en de op provinciaal niveau betrokken actoren geanalyseerd en wordt samen met de analyse van de inhoud van het beleid en de analyse van het theoretisch kader gekomen tot overeenkomsten en verschillen tussen het EHS beleid in de beide provincies. De overeenkomsten en verschillen worden op basis van de dimensies *actoren en coalities* en *hulpbronnen* (valt ook binnen de resource dependency theory) van de beleidsarrangementenbenadering en de dimensie *afhankelijkheid* van de resource dependency theory verklaard. Uiteindelijk vloeien hier de conclusies van dit onderzoek uit voort.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van dit onderzoek gepresenteerd. Allereerst wordt het concept beleid gedefinieerd en beschreven, vervolgens worden er een onderscheid tussen de aspecten van beleid gemaakt. De aspecten van het concept beleid worden individueel beschreven. Vervolgens wordt de beleidsarrangementenbenadering gepresenteerd. Hierbij worden de dimensies besproken en worden de voor dit onderzoek relevante dimensies nader toegelicht. Verder wordt de resource dependency theory gepresenteerd en besproken. Hierbij wordt de dimensie afhankelijkheid toegelicht. Als laatste wordt de afbakening van het theoretisch kader gepresenteerd. Hierbij wordt aangegeven wat binnen en buiten de scope van dit onderzoek valt.

2.2. Beleid

Het concept 'beleid' wordt binnen de wetenschap verschillend gedefinieerd. Een algemene definitie van beleid in de beleidswetenschap is de volgende definitie: "beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde" (Bressers & Hoogerwerf, 1995; Hoogerwerf, 1997). Kuypers (1980) definieert beleid als "een systeem van gekozen elementen, waarvan ieder element zich tot een ander of meerdere elementen verhoudt als een doel tot middel of als een middel tot doel". Bressers en Hoogerwerf (1995) stellen dat "beleid betrekking heeft op complexe onderdelen van de samenleving". Bressers en Hoogerwerf (1995, p.22) hebben de verschillende dimensies samengevoegd tot de volgende definitie: "Beleid is een proces van activiteiten en denkbeelden in de tijd, om tot doelgerichte en weloverwogen oplossingen te komen, dan wel het wegnemen van een maatschappelijk probleem of het behouden van de maatschappelijke gewenste situatie. Beleid is een streven dat bestaat uit een verzameling handelingen, doelen en middelen". Hoogerwerf (1998) vulde de definitie van beleid later aan door te stellen dat "beleid niet per se rationeel hoeft te zijn, dus niet per definitie doelgericht, doeltreffend en doelmatig is". Volgens Hoogerwerf (1998) kan het tijdsaspect op basis van dat doeleinden van beleid over het algemeen impliciet dan wel expliciet naar tijdstippen refereren worden verklaard. De definities van Bressers en Hoogerwerf (1995), Hoogerwerf (1997), Hoogerwerf (1998) en Kuypers (1980) presenteren een omschrijving van het concept 'beleid'.

Aspecten van het beleid

Beleid bestaat uit aspecten. Arentsen (1991, p.44-45) stelt dat er binnen beleid onderscheiden kan worden tussen de aspecten *beleidsinhoud*, *beleidsprocessen* en *beleidseffecten*. De drie aspecten worden nader toegelicht.

Beleidsinhoud

De beleidsinhoud bestaat uit beleidsdoeleinden, beleidsinstrumenten en tijdskeuzes (Bressers & Klok, 1993, p.52). Hierbij refereren doeleinden naar één of meerdere elementen van een beleidsprobleem (Bressers, 1992, p.88). Bij een beleidsdoel wordt door Bressers en Klok (1993, p.188-193) verondersteld dat "een doel impliceert dat beleidsvoerders proberen dit beleidsdoel te bereiken, beleidsvoerders zich aan deze doelen verbinden en op basis hiervan aan deze doelen kunnen worden gehouden". Bij het tweede element van de beleidsinhoud, beleidsinstrumenten, gaat het volgens

Bressers en Klok (1993, p.191) om een middel, wat gedefinieerd kan worden als "datgene wat een persoon of groep gebruikt of kan gebruiken om het bereiken van één of meerdere doeleinden te stimuleren". Volgens Hoogerwerf (1980, p.27-31) kunnen beleidsdoelen gerealiseerd worden door middel van het aanwenden van verschillende instrumenten. Er bestaat een groot aanbod aan beleidsinstrumenten. Bij het derde element van de beleidsinhoud, tijdskeuzes, gaat het om de keuzes die op het gebied van het beleid worden gemaakt. Hierbij gaat het om de tijdstippen, het beleidstempo en de tijdvolgorde (Hoogerwerf, 1980, p.33). Tijdskeuzes refereren naar het bereiken van doeleinden en naar het aanwenden van beleidsmiddelen. Hierbij gaat het om het realiseren van beleidsdoelen en dan met name het bereiken van het doel. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen korte, middellange en lange termijn doelstellingen (Hoogerwerf, 1980, p.34). De tijdstippen zijn maatgevend voor het tempo waarin de beleidsdoelen worden gerealiseerd en middelen worden aangewend.

Beleidsprocessen

De totstandkoming van beleid is een proces. Kuypers (1980) definieert dit als volgt: "beleid is een proces van voeren en ontwikkelen, omsloten door veel gepieker met een plan als resultaat". Het beleidsproces kenmerkt zich volgens Kuypers (1980) door "de dynamiek en de wederzijdse beïnvloeding van de betrokken actoren en factoren". Dit houdt in dat beleid sterk afhankelijk is van haar omgeving (Brans & Craeghs, 2000, p.35). De omgeving heeft een stevige invloed op beleid. Hoogerwerf (1993, p.26-28) stelt dat beleid voortkomt uit het maatschappelijke krachtenveld en dat beleid tevens (nieuwe) krachten veroorzaakt. Bij maatschappelijke krachtsverhoudingen gaat het volgens Hoogerwerf (1993, p.26-28) om "blijvende en stabiele verhoudingen (vaste structuren) en meer tijdelijke verhoudingen (processen)". Bij overheidsbeleid valt beleid binnen de politieke kringloop. Beleid doet zich binnen haar omgeving voor en valt binnen het politieke systeem. Tijdens het verloop van het proces wordt het beleid door haar omgeving continu onder druk gezet door maatschappelijke invloed(en) (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). "Deze ontwikkeling leidt tot het aanvoeren van wisselende beleidsvoorkeuren" (Hoogerwerf & Herweijer, 2003).

Een beleidsproces kenmerkt zich door de volgende aspecten:

- 1) *dynamiek*: er is sprake van onderling samenhangende handelingen; het is continu in beweging.
- 2) *wederzijdse beïnvloeding tussen factoren die tot het proces behoren*: er is sprake van interactie tussen factoren (hulpbronnen) en actoren.
- 3) *gebeurtenissen volgen elkaar op*: er is sprake van een verloop van gebeurtenissen tussen een tweetal tijdstippen.
- 4) *het verloop van de gebeurtenissen is herkenbaar*: binnen het proces is er naast dynamiek binnen het proces in zekere mate sprake van stabiele patronen, vandaar dat er gesproken wordt over processen, fasen en stadia in een proces.

(Hoogerwerf, 1993; Van Asselt, Van der Molen, Faas & Veenman, 2010)

De maatschappelijke dynamiek en de beïnvloeding tussen factoren en door actoren behoeft een nadere toelichting. Zij vervullen in het proces een centrale rol. Interactie in netwerkstructuren en de machtsverhoudingen tussen overheden en betrokken partijen, ook bekend als maatschappelijke actoren, bepalen het verloop van een beleidsproces (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1993). Dit wordt het interactie-perspectief genoemd. Met het interactie-perspectief wordt bedoeld dat actoren niet meer alleen in staan zijn om doelen te realiseren, vanwege het feit dat er sprake is van (wederzijdse) afhankelijkheid van hulpbronnen van andere actoren. Hierdoor is samenwerking nodig. Hulpbronnen, in materiële en immateriële zin, zijn benodigdheden voor het bereiken van de beleidsdoeleinden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1993). Vanwege de afhankelijkheid werken de actoren samen, dit is een interactie patroon (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1993). Het totaal aan relaties tussen actoren is een netwerk.

Actoren handelen strategisch, zodat doelen binnen en buiten de organisatie kunnen worden gerealiseerd. Verder kan worden gesteld dat actoren strategisch handelen om zowel doelen binnen als buiten de organisatie te kunnen realiseren. Tot op zekere hoogte passen zij zich continu aan op de omgeving en de culturele veranderingen binnen het beleidsdomein, die ook voor een deel het eigen gedrag van de actoren beïnvloeden (Van Tatenhove, Arts & Leroy, 2000; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1993). De beleidsarrangementenbenadering is uiterst geschikt om het strategisch gedrag en de reden van interactie tussen actoren te onderzoeken.

Deelprocessen van beleidsprocessen

Verder bestaan beleidsprocessen uit deelprocessen. Hoogerwerf & Herweijer (2003) stellen dat er binnen beleidsprocessen verschillende deelprocessen kunnen worden onderscheiden, het gaat daarbij om de volgende: "agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsinvoering en beleidsuitvoering (implementatie), beleidshandhaving en beleidsevaluatie (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). Op verschillende bestuurlijke niveaus worden de diverse deelprocessen doorlopen. Na 1970 deed het bottom-up model zijn intrede in de beleidswetenschap (Korthals Altes, 1995). Bij het bottom-up model gaat het erom dat de uitkomst van beleid wordt bepaald door de uitvoerende organisatie(s) en de eigenschappen en reacties van de betrokken partijen (de maatschappelijke omgeving) (Korthals Altes, 1995). Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2003) komt beleidsuitvoering tot stand in "een proces van onderlinge aanpassing en beïnvloeding". Als er meer actoren bij het beleid betrokken zijn, is het aannemelijker dat het beleid meer zal verschillen met het oorspronkelijke beleid. Voor de beleidsuitvoering is een zekere mate van beleidsvrijheid van belang (Hoogerwerf & Herweijer, 2003). De wijze van vormgeving van het provinciale EHS beleid moet op basis van het beleid als tijdsproces worden geanalyseerd. Bij de ontwikkeling van het provinciale EHS beleid gaat het om het uitoefenen van macht en de gemaakte beslissingen op het gebied van het provinciale EHS beleid. Arentsen (1991, p.45) stelt dat het "interessant is om te onderzoeken of er al dan niet verschillend wordt gehandeld in verschillende gebiedsdelen bij de uitvoering van hetzelfde beleid". Dit wordt binnen dit onderzoek gedaan, doordat het provinciale EHS beleid van twee provincies te onderzoeken.

Beleidseffecten

Naast de beleidsinhoud en de beleidsprocessen spelen de effecten van beleid een rol binnen de beleidsevaluatie. Beleidseffecten refereren naar of de doeleinden van het beleid bereikt zijn en of dit aan het beleid kan worden toegeschreven (Arentsen, 1991, p.45). Hierbij gaat het er bijvoorbeeld om of het al dan niet realiseren van de ontwikkelopgave van de EHS het resultaat is van het gevoerde beleid.

2.3. Beleidsarrangementenbenadering

Inleiding

De focus ligt in dit onderzoek op de beleidsinhoud. De beleidsinhoud kan op basis van de beleidsarrangementenbenadering (BAB) van Van Tatenhove, Arts en Leroy (2000) worden geanalyseerd. Een beleidsarrangement refereert naar "de tijdelijke stabilisering van de organisatie en inhoud van het beleid" (Leroy, Van Tatenhove & Arts, 2000, p.54) (in: Bogaert, 2004, p.82). De organisatie en de inhoud van het beleid staan met elkaar in verband. Vandaar dat het van belang is om bij een analyse van het beleidsarrangement hier stil bij te staan. Volgens Bogaert (2004, p.82) is de beleidsarrangementenbenadering van Van Tatenhove et al. (2000) een "midden schakel tussen de organisatorische en inhoudelijke aspecten en kenmerken van het beleid". Een beleidsarrangement refereert volgens Bogaert (2004, p.82) naar "de tijdelijke, organisatorische en inhoudelijke stabilisering van een beleidsdomein op een specifiek niveau van beleidsvoering". De beleidsarrangementenbenadering bestaat uit organisatorische en inhoudelijke dimensies. Hierbij gaat het om de volgende dimensies:

Figuur 3 – Beleidsarrangementen

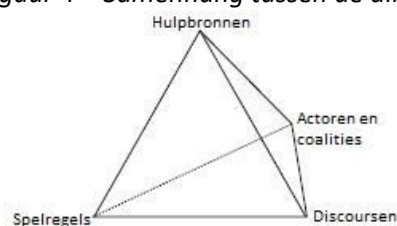
Dimensie	Typering
Organisatie van het beleid	
Actoren en coalities	De bij de EHS betrokken actoren en de gevormde coalities
Hulpbronnen	De hulpbronnen waarover de betrokken actoren binnen de EHS beschikken
Spelregels	De geldende spelregels binnen het beleidsdomein op het gebied van de EHS
Inhoud van het beleid	
Discoursen	Het samenhangend geheel van ideeën, concepten en categorieën binnen een discussie. De discoursen geven als impliciete structuren de discussie een specifieke vorm.

Bron: Leroy et al. (2001, p.218)

De dimensies actoren/coalities, hulpbronnen en spelregels refereren naar de organisatie van het beleid en de discoursen naar de beleidsinhoud. In dit onderzoek worden de dimensies actoren/coalities en hulpbronnen (organisatorische dimensies) onderzocht.

De dimensies zijn met elkaar verbonden, een verandering binnen een dimensie werkt direct door in een andere dimensie. Deze verhouding wordt in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 4 – Samenhang tussen de dimensies van de BAB



Bron: Leroy et al. (2001, p.218)

Actoren en coalities

Actoren en coalities refereren naar de organisatorische vormgeving van het beleidsarrangement (Boonstra, 2004, p.20). Van Tatenhove et al. (2000, p.54) stellen dat beleidsarrangementen getypeerd kunnen worden als een (beperkt) aantal coalities. Binnen de coalities hebben de (groepen) actoren dezelfde meningen, een gedeeld belang, de beschikking over dezelfde hulpbronnen en/of zijn afhankelijk van dezelfde spelregels (Van Tatenhove et al. 2000, p.54). Het uiteindelijke doel van de coalities is het realiseren van de beleidsdoelen (Bogaert, 2004, p.82). De totstandkoming en de ontwikkeling van de coalities kan vanuit twee verschillende perspectieven worden geanalyseerd: het *strategisch* en het *institutioneel* perspectief (Bogaert, 2004, p.83). Een analyse vanuit strategisch perspectief kan worden vergeleken met een analyse vanuit de netwerkbenadering van Kickert, Klijn en Koppenjan (1997). Hierbij wordt gesteld dat door het strategisch handelen van actoren (eventueel in coalities) relaties van (wederzijdse) interdependentie ontstaan (Kickert et al. 1997) (in: Bogaert, 2004, p.83). De interdependenties werken door in de andere dimensies van de beleidsarrangementenbenadering en zijn tot stand gekomen vanuit strategische overwegingen. Een voorbeeld van een strategische coalitie is de samenwerking tussen landbouwers en natuurorganisatie om doelen te bereiken binnen de EHS. Hierbij kunnen de landbouwers de gronden (hulpbronnen) gratis blijven gebruiken binnen de gebieden die de beheerstatus 'natuurreserveaat' hebben, waardoor de boeren naast de opbrengst ook de toenemende bedrijfsoppervlakte kunnen inbrengen voor diverse premiestelsels. Aan de andere kant helpen de boeren de natuurorganisaties om de gronden te beheren door middel van het inzetten van vee of machines (Bogaert, 2004, p.83). Een dergelijke gebruiksovereenkomst kan worden beschouwd als een institutioneel handelingspatroon, van waaruit sociale rollen en macht naar de actoren vloeien (Zijderveld, 1966) (in: Bogaert, 2004, p.83).

Hulpbronnen

De dimensie hulpbronnen refereert naar de verdeling van invloed tussen de actoren. Invloed houdt hierin dat de actoren bepalen hoe de beleidsuitkomsten eruit zien. Hierin heeft de verdeling en inzet van hulpbronnen een centrale rol. De verdeling van hulpbronnen refereert naar de inputzijde, terwijl invloed naar de outputzijde refereert (Arts, Bruns, Leroy, Liefferink & Van Tatenhove, 2001) (in: Bogaert, 2004, p.84). De mate waarin actoren in staat zijn om hulpbronnen aan te wenden of er over te beschikken speelt hier een belangrijke rol. Giddens (1984) (in Boonstra, 2004, p.21) stelt dat actoren in staat zijn om "in te grijpen in besluitvormingsprocessen en uitkomsten te realiseren".

Hierbij wordt macht gezien als een factor van relatief duurzame aard en is het eigenlijk niets anders als in welke mate men in staat is om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Echter hoeft het bezitten van hulpbronnen niet direct te resulteren in macht. Het vertalen van macht naar realisatie is afhankelijk van de houding van de afhankelijke actoren (of ze mee of tegen werken) (Boonstra, 2004, p.21). Veranderingen in beleid kunnen ontstaan door machtsverhoudingen, door wijzigingen in de hulpbronnen (Boonstra, 2004, p.21).

2.4. Resource dependency theory

Inleiding

De resource dependency theory (RDT) is een externe controle organisatie theorie. Binnen de RDT wordt gesteld dat organisaties diverse inter-organisatorische verbindingen aanwenden, ze beheren en daarmee in staat zijn om de afhankelijkheid van bronnen van actoren in de omgeving te controleren (Jones, 1999; Pfeffer, 1982; Pfeffer & Salancik, 1978). Centraal in de RDT staat de gedachte "dat een organisatie tot doel heeft om haar afhankelijkheid van de (toe)levering van (schaarse) middelen van andere organisaties in haar omgeving te minimaliseren" (Pfeffer & Salancik, 1978). Pfeffer en Salancik (1978) stellen verder dat organisaties op complexe wijze onderlinge relaties onderhouden, buiten markttransacties om. Hierbij wordt er gepoogd om tot samenwerking

en volledige of gedeeltelijke controle bronnen te komen⁵. Hierbij gaat het om fusies⁶, waarbinnen bronnen intern worden beheerd, er aan diversificatie wordt gedaan en gecombineerde strategieën worden gehanteerd. Het doel hiervan is het af laten nemen van de afhankelijkheid van een bepaalde combinatie van bronnen (Pfeffer & Salancik, 1978). De RDT kent geen stabiele hiërarchie van dominantie binnen een industrieel systeem, dus een 'corporate controle' markt ontstaat wanneer organisaties zich aanpassen aan het constant veranderende netwerk en wanneer zij pogingen doen om de afhankelijkheden te verminderen (Pfeffer & Salancik, 1978). De RDT gaat ervanuit dat een organisatie tot doel heeft om haar afhankelijkheid van andere organisaties te verminderen. Men zoekt naar manieren om invloed uit te kunnen oefenen op het beschikbaar stellen van hulpbronnen door organisaties (Jones, 1999).

Afhankelijkheid

Binnen de RDT wordt ervanuit gegaan dat er sprake is van onderlinge afhankelijkheid, waardoor niet alles exact zo verloopt zoals men zou willen. Naast Pfeffer & Salancik (1978) levert Johnson Jr. (1995) een belangrijke bijdrage door te stellen dat "organisaties onvoldoende zelfvoorzienend zijn en daardoor verplicht worden om relaties met actoren in haar omgeving aan te gaan. Doordat er sprake is van ongelijke verdeling van hulpbronnen is het noodzakelijk om asymmetrisch te ruilen en zijn hierdoor machtsrelaties niet te voorkomen" (Johnson Jr., 1995). Binnen het concept 'afhankelijkheid' kan er onderscheid worden gemaakt tussen uitkomst- en gedragsafhankelijkheid (Pfeffer & Salancik, 1978). Uitkomstafhankelijkheid houdt in dat een uitkomst enkel door middel van bronnen van een andere organisatie gerealiseerd kan worden, bij gedragsafhankelijkheid gaat het erom dat het gedrag van een organisatie de afhankelijke variabele voor het gedrag van de organisatie is (Pfeffer & Salancik, 1978).

Verder stelt Johnson Jr. (1995) dat afhankelijkheid vanuit verschillende redenen kan ontstaan. Ten eerste dat organisaties de middelen van een andere organisatie nodig hebben, waardoor organisatorische uitwisseling ontstaat. De relatie tussen beide actoren kan drie verschillende vormen aannemen, namelijk die van afhankelijkheid, wederkerigheid en dominantie (Johnson Jr., 1995). Tevens is er sprake van automatische afhankelijkheid door ongelijke distributie van middelen. Als laatste is er nog sprake van de invloed van externe factoren op de organisatie, afhankelijkheid van de omgeving. Managers van organisaties streven ernaar om op al deze afhankelijkheden te kunnen sturen. De volgende stadia worden daarbij door een organisatie doorlopen: het laten overleven van de organisatie, het minimaliseren van externe beperkingen en het vergroten van macht (Johnson Jr., 1995). De omgevingsinvloed van een organisatie is een dynamisch proces. In onderstaande figuur wordt de RDT weergegeven.

Figuur 5 – De dynamiek van de resource dependency theory



Bron: Johnson Jr. (1995, p.12)

⁵ Hulpbronnen in de beleidsarrangementenbenadering van Van Tatenhove et al. (2000).

⁶ Coalities in de beleidsarrangementenbenadering van Van Tatenhove et al. (2000).

Mate van afhankelijkheid

Zoals gezegd is iedere organisatie afhankelijk. Er is echter wel een verschil in de mate van afhankelijkheid. Dit kan op basis van drie factoren worden verklaard:

- 1) het belang van het middel van de organisatie
- 2) in welke mate het mogelijk is om de middelen te verdelen
- 3) in hoeverre de middelen schaars zijn
- 4) in hoeverre er de mogelijkheid is om bronnen te controleren (Pfeffer & Salancik, 1978)

Het vermogen om middelen te verdelen en aan te wenden kan op meerdere manieren vorm worden gegeven. Het bezit en de toegang tot de middelen en de controle over het aanwenden van middelen en het maken van regels over het bezitten, verdelen en aanwenden van de middelen spelen hierbij een belangrijke rol (Pfeffer & Salancik, 1978). Binnen dit onderzoek wordt er gekeken naar inter-organisatorische relaties en naar hoe men tot de besluitvorming is gekomen. Doordat andere organisaties afhankelijk zijn van een organisatie is deze organisatie in staat om het beleidsdomein te beïnvloeden en moeten andere organisaties strategische relaties aangaan om de afhankelijkheid te verlagen (Pfeffer & Salancik, 1978). Deze uitgangspunten kunnen op basis van een beschrijving van de dimensies van de beleidsarrangementenbenadering worden geanalyseerd. Hierbij gaat het om een analyse van de dimensies betrokken actoren en de gevormde coalities (strategische relaties), met welk doel deze tot stand zijn gekomen en wie over welke hulpbronnen (dimensie van de beleidsarrangementenbenadering) de beschikking had en daarmee afhankelijk was of afhankelijkheden creëerde. Volgens critici heeft de RDT onvoldoende aandacht voor de omgeving en wordt buiten beschouwing gelaten dat niet iedere organisatie een mogelijke bron voor een andere organisatie is. Dit wordt gecompenseerd door de BAB toe te passen.

2.5. Afbakening theoretisch kader

Allereerst moet worden gezegd dat het belangrijk is om relevante theorieën te selecteren die het mogelijk maken om de doelstelling van dit onderzoek te realiseren. Het tijdspad van de masterscriptie behoeft een nadere afbakening van het onderzoek. Dit geldt ook voor de afbakening van het theoretische kader. In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is het theoretisch kader van dit onderzoek gepresenteerd. Het theoretisch kader kan worden onderverdeeld in de onderdelen beleid, de beleidsarrangementenbenadering en de resource dependency theory. Deze onderdelen worden hieronder afgebakend en toegelicht.

Beleid

Zoals gezegd bestaat beleid uit de volgende aspecten: beleidsinhoud, beleidsprocessen en beleidseffecten. Op basis van de centrale onderzoeksvraag wordt er onderzocht hoe de provincies invulling hebben gegeven aan het EHS beleid, welke overeenkomsten en verschillen er zijn en hoe dit verklaard kunnen worden. Uit de deelvragen komen resultaten voort. Deze resultaten worden gebruikt om de centrale onderzoeksvraag mee te beantwoorden. De deelvragen gaan hoofdzakelijk in op de organisatorische en de inhoudelijke vormgeving van het provinciale EHS beleid in X en Y. Binnen dit onderzoek ligt de focus op het analyseren van de beleidsinhoud. De deelvragen die gericht zijn op de inhoudelijke vormgeving van het beleid en de centrale onderzoeksvraag vormen de input voor de analyse van de beleidsinhoud. Bij de analyse van de beleidsinhoud wordt er gekeken naar welke keuzes er met betrekking tot de beleidsdoelen, de beleidsinstrumenten en tijd zijn gemaakt. Daarnaast wordt er voor een kleiner deel naar de beleidsprocessen gekeken. Bij beleidsprocessen gaat om dynamiek en wederzijdse beïnvloeding tussen actoren en factoren. Er wordt gekeken naar de dynamiek van het beleidsarrangement en de invloed van actoren en factoren. De invloed van actoren van actoren komt terug in de beleidsarrangementenbenadering en de resource dependency theory. Het laatste aspect, beleidseffecten, wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Beleidsarrangementenbenadering

Binnen dit onderzoek worden de dimensies actoren en coalities en hulpbronnen van de beleidsarrangementenbenadering geanalyseerd. Op basis hiervan kan inzichtelijk worden gemaakt wie op welke manier betrokken was bij het beleid en welke invloed zij hadden op het provinciale EHS beleid in X en Y. Hiermee kan de tweede deelvraag, waarin de organisatorische vormgeving is opgenomen, en het onderdeel verklaringen van de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord. De discoursen worden onderzocht door middel van de deelvragen waarin gekeken wordt naar de wijze waarop de provincie beleidsmatig invulling heeft gegeven aan de EHS in X en Y. Hierbij wordt gekeken naar welke ambities de provincie had met betrekking tot de omvang van de EHS, welk budget het voor de EHS beschikbaar gesteld heeft, hoe samen wordt gewerkt met manifestpartners en of er integraal (EHS) beleid gehanteerd werd. Spelregels zijn in dit onderzoek van minder grote waarde en wordt daarom buiten beschouwing gelaten.

Resource dependency theory

Bij de resource dependency theory wordt gekeken naar de verdeling van de hulpbronnen en in hoeverre er van welke afhankelijkheden sprake was tussen actoren. Hierbij wordt gekeken naar over welke hulpbronnen de actoren beschikken, hoe de hulpbronnen zijn verdeeld tussen de actoren, welke invloed de hulpbronnen hebben en hoe er werd omgegaan met afhankelijkheden.

3. Methodologische verantwoording

3.1. Methodologisch kader

Inleiding

In deze paragraaf wordt het methodologisch kader van deze scriptie beschreven. Binnen het methodologisch kader worden het onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethoden beschreven. Het onderzoeksontwerp van deze studie is een 'case study'. In de literatuur wordt een case study gedefinieerd als "een analyse van personen, gebeurtenissen, besluiten, perioden, projecten, beleid, instituties of andere systemen, welke door middel van één of meerdere methoden op een holistische wijze worden bestudeerd" (Swanborn, 2013). Daarnaast wordt ook wel gezegd dat een 'case study' een gedetailleerde analyse is van een kleine onderzoeksgroep, op basis waarvan iets gezegd kan worden van een grotere groep. Daarnaast is het belangrijk om de onderzoeksmethoden te definiëren. Allereerst kan er worden vastgesteld dat dit onderzoek uit desk- en field research bestaat. Desk research bestaat uit literatuur- en documentanalyses. Daarnaast wordt er field research uitgevoerd, hierbij gaat het om interviews. Hieronder wordt een schematische weergave gepresenteerd van het desk- en field research.

Figuur 6 – Desk en field research

Onderzoeksvorm	
Desk research	
Documentanalyse	Analyse van (beleids)documenten van het Rijk, Provincies, rapporten van adviescommissies en rekenkamers m.b.t. het natuurbeleid
Field research	
Interviews	Afnemen van interviews met stakeholders m.b.t. het natuurbeleid

Case gebieden

De provincies X en Y zijn als cases voor dit onderzoek geselecteerd. De keuze voor de provincies X en Y is op basis van de verdeling van de Rijksmiddelen voor het natuurbeleid gemaakt. Volgens de commissie Jansen hebben de provincies recht op een gelijkwaardige bijdrage aan BBL-grond en op een gelijkwaardig aandeel in de te decentraliseren Dienst Landelijk Gebied (DLG), daarnaast wordt van de provincies X en Y om een gelijke bijdrage gevraagd in het tekort op de Rijksbijdrage (Jansen, Rabbinge, Schaap, Vermeer & van Wijnen, 2013, p.5). Bij de case selectie is het van belang dat de cases te vergelijken zijn. Dat is op basis van het advies van de commissie Jansen (2013) het geval. Tevens zijn de provincies rijk aan natuur, beide provincies zijn met name rijk aan bossen (Natuurmonumenten, 2014). De provincies zijn op basis van de samenstelling van de natuur vergelijkbaar.

Interviews

In totaal zijn er binnen dit onderzoek zeven interviews uitgevoerd. De respondenten zijn vooraf geselecteerd, er heeft geen random selectie plaatsgevonden. Voor de interviews is er gekeken naar welke actoren bij het beleid betrokken waren en welke actoren relevante informatie zouden kunnen aanleveren voor dit onderzoek. Daarnaast is er gekeken naar of de respondenten de verschillende belangen binnen de EHS vertegenwoordigen. Om een totaalbeeld van het provinciale EHS beleid te krijgen is het van belang om actoren met verschillende belangen (een aantal actoren heeft tegenstrijdige belangen) te ondervragen. Uiteindelijk zijn verschillende actoren met verschillende belangen ondervraagd.

Data analyse van de interviews

Uit de analyse van de interviewverslagen kwam naar voren dat de door de respondenten gegeven antwoorden met elkaar overeen komen. Deze antwoorden zijn door respondenten met verschillende belangen binnen het EHS beleid gegeven. De overeenkomsten tussen de antwoorden is een indicatie voor het feit dat de gemeten variabelen op de juiste wijze zijn gemeten. De actoren hebben verschillende belangen en hebben hierdoor andere posities binnen het EHS beleid, waardoor zij een andere visies en ervaringen binnen het beleid hebben. Daarnaast kan de data ook als betrouwbaar worden beschouwd. Dit kan op basis van het feit dat actoren verschillende belangen binnen de EHS hebben, maar desondanks overeenkomende antwoorden hebben gegeven. Daarnaast zijn de interviews door de onderzoeker zelf uitgevoerd en zijn daarmee een primaire bron.

3.2. Operationalisatie

Inleiding

In deze paragraaf wordt een operationalisatie van de centrale vraagstelling en het theoretisch kader gepresenteerd. Hierin worden de concepten uit de centrale vraagstelling en het theoretisch kader naar meetbare variabelen vertaald. Deze variabelen worden binnen dit onderzoek gemeten.

Operationalisatie van de centrale vraagstelling

In hoofdstuk één zijn de doelstelling en de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek gepresenteerd. Hierbij is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd: Op welke wijze hebben de provincies X en Y invulling gegeven aan het EHS beleid en hoe zijn de overeenkomsten en verschillen tussen beide provincies bij de invulling van het EHS beleid verklaren? De vraagstelling is doorslaggevend voor de keuze van de onderzoeksmethode(n). Verder is de vraagstelling ook belangrijk voor de operationalisatie. Termen uit de vraagstelling moeten veelal nog geoperationaliseerd worden. Verder wordt ook het conceptueel model geoperationaliseerd. De vraagstelling bestaat uit verschillende termen die nog gespecificeerd moeten worden. In deze

paragraaf worden de concepten *beleid*, *wijze van beleidsmatige invulling*, *het EHS beleid* en *de provincies X en Y* geoperationaliseerd.

Wijze van invulling geven aan beleid

In het theoretisch kader zijn meerdere definities gegeven van beleid. Binnen dit onderzoek wordt de definitie van beleid van Hoogerwerf (1992) gehanteerd. Hoogerwerf (1992) definieert beleid als “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde”. De definitie van Hoogerwerf (1992) wordt voor dit onderzoek vertaald naar het volgende concept uit de centrale onderzoeksvraag: *wijze van invulling geven aan beleid*. Binnen dit onderzoek wordt de *wijze van invulling geven aan beleid* geoperationaliseerd als de gemaakte keuzes op het gebied van het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. Hierbij gaat het om in de keuzes in het EHS beleid van de provincies X en Y.

Het EHS beleid

Het provinciale EHS beleid wordt op basis van de categorieën *realisatie van de herijkte EHS*, *de ontwikkelopgave van de herijkte EHS* en *de beheeropgave van de herijkte EHS* geanalyseerd (Noordelijke Rekenkamer, 2014, p.18-32). Deze onderdelen vormen het raamwerk van de EHS beleid. In onderstaande tabel worden de drie elementen van de EHS gecombineerd met de te onderzoeken indicatoren.

Figuur 7 – Onderdelen van het EHS beleid en bijbehorende indicatoren

Onderdeel van het EHS beleid	Indicatoren
<i>Realisatie van de herijkte EHS</i>	Provinciale visie op het Onderhandelingsakkoord, Status van de provinciale EHS, het X/Y Natuurmanifest, de herijking van de EHS, Begrenzing van de herijkte EHS, Realisatietempo van de herijkte EHS, financiële eigen bijdrage, Functieveranderings- en inrichtingsopgave en uitgangspunten in het EHS beleid
<i>Ontwikkelopgave van de herijkte EHS</i>	Herijking van de verwervings- en inrichtingsopgave, opbouw van de provinciale ontwikkelopgave, ambitie ten opzichte van het Rijk, provinciaal grondbeleid, BBL-bezit, realisatietempo van de ontwikkelopgave en dekking van de ontwikkelopgave
<i>Beheeropgave van de herijkte EHS</i>	Opbouw binnen de beheeropgave, verhouding binnen de beheeropgave, alternatieve beheerafspraken en financiering van de beheeropgave

Bron: Noordelijke Rekenkamer (2014, p.19-45)

Provincies X en Y

Binnen de vraagstelling worden ook de provincies X en Y genoemd. Het gaat in dit onderzoek om het EHS beleid dat door beide provincies is ontwikkeld. Het EHS beleid wordt op basis van de onderdelen waarop de provincies keuzevrijheid kregen onderzocht. De onderdelen waarbij de provincie geen beleidsvrijheid had worden niet onderzocht.

Operationalisatie van het theoretisch kader

De concepten uit het theoretisch kader behoeven een nadere operationalisatie. De verschillende concepten van de *beleidsinhoud*, *beleidsprocessen*, de *beleidsarrangementenbenadering* en de *resource dependency theorie* worden geoperationaliseerd. De concepten worden vertaald naar

meetbare variabelen. In het theoretisch kader is beschreven dat de focus in dit onderzoek op de beleidsinhoud ligt. De beleidsinhoud bestaat uit beleidsdoeleinden, beleidsinstrumenten en tijdskeuzes (Bressers & Klok, 1993, p.52). Hieronder wordt een operationalisatie van de beleidsinhoud gepresenteerd.

Beleidsinhoud

Figuur 8 – Operationalisatie van de beleidsinhoud

Theoretisch begrip	Variabelen	Indicator(en)
Beleidsinhoud	Beleidsdoeleinden	Welke beleidsdoeleinden kenden de actoren?
	Beleidsinstrumenten	Welke beleidsinstrumenten zijn aangewend om de beleidsdoelen te bereiken?
	Tijdskeuzes	Op welk moment zijn welke beleidsinstrumenten aangewend en worden welke beleidsdoelen gerealiseerd?

Bron: Bressers & Klok (1993)

Bij het analyseren van de beleidsinhoud wordt er gekeken naar de (beleids)doelen van de bij het EHS beleid betrokken actoren, welke (beleids)instrumenten de actoren ter beschikking hadden en welke daarvan aangewend zijn. Tenslotte wordt er ook gekeken naar of de (beleids)doelen bereikt zijn en welke keuzes er zijn gemaakt wat betreft het realiseren van de doeleinden, welke realisatietermijn er wordt gehanteerd voor het bereiken van doelen, welke afwegingen er binnen het beleid zijn gemaakt en wat van invloed is geweest op tempo van de beleidsrealisatie. De beleidsinhoud wordt bepaald door hoe invulling is gegeven aan de (beleids)doelen, de toepassing van (beleids)instrumenten en de tijdskeuzes.

Beleidsprocessen

In dit onderzoek wordt voor een deel gekeken naar de beleidsprocessen. Er is aandacht voor de aspecten dynamiek en de wederzijdse beïnvloeding van (f)actoren. In onderstaande tabel worden de beleidsprocessen geoperationaliseerd.

Figuur 9 – Operationalisatie van de beleidsprocessen

Theoretisch begrip	Indicator(en)	Beschrijving
Beleidsprocessen	Dynamiek	Mate van samenhangende handelingen in het beleidsdomein
	Wederzijdse beïnvloeding tussen (f)actoren	Mate van interactie tussen actoren en factoren (hulpbronnen)

Bron: Hoogerwerf (1993)

In beperkte mate is er aandacht voor de beleidsprocessen. Binnen de beleidsprocessen wordt er gekeken naar de dynamiek van het beleidsarrangement, de mate van samenhangende handelingen; het beleidsarrangement is continu in beweging. De mate van interactie tussen actoren en factoren (hulpbronnen) wordt ook wel aangeduid als de wederzijdse beïnvloeding tussen actoren en factoren (hulpbronnen). Hier wordt tevens naar gekeken in dit onderzoek. De dynamiek en wederzijdse

beïnvloeding worden op basis van de dimensies actoren/coalities en hulpbronnen (beleidsarrangementenbenadering). Daarnaast wordt er op basis van de resource dependency theory gekeken naar de afhankelijkheid van hulpbronnen.

Beleidsarrangementenbenadering en de resource dependency theory

De beleidsarrangementenbenadering bestaat uit drie organisatorische dimensies en één inhoudelijke dimensie. Hiervan worden twee dimensies onderzocht, namelijk *actoren/coalities* en *hulpbronnen*. Vanuit de resource dependency theory wordt er gekeken of er sprake is van interdependentie (afhankelijkheid). Het onderzoeken van de dimensies actoren en coalities, hulpbronnen en afhankelijkheid binnen het beleidsarrangement vraagt om een geschikte benadering. Dekker, Goverde, Markowski en Ptaszynska-Woloczko (1992, p.14) analyseren het beleidsnetwerk vanuit een actor- en inter-organisatieel perspectief. Binnen het actor-perspectief wordt er een doel-middelbenadering (de verhouding tussen de doelen en middelen [hulpbronnen] van actoren) toegepast en binnen het inter-organisatieel perspectief wordt gekeken naar de handelingen, hulpbronnen, interactie, interdependencies en de invloed van actoren. De analyse van Dekker et al. (1992) valt te vergelijken met de beleidsnetwerkenbenadering van De Bruijn, Kickert en Koppejan (1993).

Beleidsarrangementenbenadering

Actoren en coalities

De dimensies actoren en coalities worden verderop geoperationaliseerd. Bij de operationalisatie wordt er gekeken naar welke actoren er aanwezig waren binnen het beleidsarrangement, op welke manier zij betrokken waren binnen het beleidsarrangement, welke overeenkomsten er tussen de actoren waren, hoe zij gehandeld hebben binnen het beleidsarrangement, welke coalities van actoren er waren binnen het beleidsarrangement, hoe krachtig de coalities waren en hoeveel invloed actoren hadden binnen het beleidsarrangement. Op basis van deze aspect wordt de doorwerking van de dimensie actoren in het provinciale EHS beleid geanalyseerd.

De categorisering van de variabelen binnen de dimensies actoren en coalities en hulpbronnen van de beleidsarrangementenbenadering en de dimensie afhankelijkheden van de resource dependency theory heeft niet nadat de resultaten verzameld waren plaatsgevonden. Voordat de interviews zijn gehouden is de operationalisatie van de variabelen van Bogaert (2004) en Johnson Jr. (1995) als leidraad gehanteerd. Deze operationalisatie geldt als basis voor de uit de interviews te identificeren categorieën. Vervolgens zijn uit de interviews de verschillende categorieën geïdentificeerd en zijn deze naast de operationalisatie van Bogaert (2004) en Johnson Jr. (1995) gelegd.

Figuur 10 – Operationalisatie van de dimensies actoren en coalities (BAB)

Indicator(en)	Variabelen	Beschrijving
<i>Dimensies actoren/coalities (BAB)</i>		
Aanwezigheid van actoren	Het aantal actoren	Hoeveel actoren waren aanwezig binnen het beleidsarrangement?
	Het aantal wisselende actoren	In hoeverre waren er verschuivingen in de bij het beleidsarrangement betrokken actoren?
Betrokkenheid van actoren	Betrokken actoren	Welke actoren waren betrokken binnen het beleidsarrangement?
	Wijze van betrokkenheid	Op welke wijze waren de actoren binnen het beleidsarrangement betrokken?
Overeenkomsten tussen actoren	Doelstellingen van actoren	Welke doelstellingen hebben de actoren binnen het beleidsarrangement?
	Belangen van actoren	Welke belangen hebben de actoren binnen het beleidsarrangement?
(Strategische) handelingen vanuit de actoren	Strategie(n) van actor(en) om doel(en) te bereiken	Welke strategie(n) heeft of hebben actoren toegepast binnen het beleidsarrangement?
	Initiatief vanuit actoren	In hoeverre hebben actoren initiatief genomen binnen het beleidsarrangement?

Samenwerking tussen actoren	Samenwerking tussen actoren	Welke actoren werkten samen en hebben een coalitie gevormd?
	Verschuivingen in de samenwerking tussen actoren	In hoeverre waren er verschuiving in de samenwerking tussen actoren binnen het beleidsarrangement?
	Reden van samenwerking	Wat was de reden van samenwerking tussen actoren binnen het beleidsarrangement?
Kracht van de coalitie	Beschikbaarheid van hulpbronnen binnen de coalities	In hoeverre hadden de coalitieleden de beschikking over hulpbronnen?
	Invloed van de coalitie	In hoeverre kon de coalitie invloed uitoefenen op het beleid binnen het beleidsarrangement?

Bron: Bogaert (2004, p.82)

Hulpbronnen

De dimensie hulpbronnen van de beleidsarrangementenbenadering moet geoperationaliseerd worden. Bij de dimensie hulpbronnen gaat het om de beschikbaarheid van hulpbronnen binnen het beleidsarrangement, de verdeling van de hulpbronnen en de invloed van de hulpbronnen binnen het beleidsarrangement. Op basis van deze methode kan worden bepaald welke rol de dimensie hulpbronnen speelden en welke invloed de dimensie heeft gehad op het provinciale EHS beleid.

Figuur 11 – Operationalisatie van de dimensie hulpbronnen (BAB)

Indicator(en)	Variabelen	Beschrijving
<i>Dimensie hulpbronnen (BAB)</i>		
Beschikbaarheid van de hulpbronnen	Het aantal hulpbronnen	Hoeveel hulpbronnen waren binnen het beleidsarrangement waar te nemen?
	Type hulpbronnen	Welke hulpbronnen waren er binnen het beleidsarrangement?
Verdeling van de hulpbronnen	Beschikbaarheid van de hulpbronnen	In hoeverre waren de bronnen beschikbaar voor de actoren binnen het beleidsarrangement?
	Verschuivingen in de beschikbaarheid van de hulpbronnen	Hebben er verschuivingen in de beschikbaarheid van de hulpbronnen binnen het beleidsarrangement plaatsgevonden?
Invloed van de hulpbronnen	Belang van de hulpbronnen	In hoeverre waren de bronnen van invloed op de totstandkoming van het beleid binnen het beleidsarrangement?
	Verschuivingen in het belang van de hulpbronnen	In hoeverre was er binnen het beleidsarrangement sprake van verschuivingen in hoeverre de hulpbronnen van belang waren?

Bron: Bogaert (2004, p.83).

Interdependencies

Hieronder wordt in de vorm van een tabel een operationalisatie van de dimensie interdependencies van de resource dependency theory gepresenteerd. De kernpunten van de operationalisatie zijn de afhankelijkheidsrelaties en de oorzaken van afhankelijkheid. Aan de hand van de aspecten kan worden bepaald welke rol de dimensie afhankelijkheid heeft gespeeld in de totstandkoming van de beleidsinhoud van de provinciale EHS.

Figuur 12- Operationalisatie van de dimensie interdependencies (RDT)

Indicator(en)	Variabelen	Beschrijving
<i>Dimensie interdependencies (RDT)</i>		
Afhankelijkheidsrelaties	Het aantal afhankelijkheid relaties	Hoeveel afhankelijkheidsrelaties bestaan er tussen de actoren binnen het beleidsarrangement?
	Onderlinge afhankelijkheid relaties	Welke afhankelijkheidsrelaties bestaan er tussen de actoren binnen het beleidsarrangement?
	Type afhankelijkheid relaties	In hoeverre was er sprake van enkelvoudige of meervoudige afhankelijkheid tussen de actoren?
Oorzaken van afhankelijkheid	Verklaring van de afhankelijkheid	Waardoor is er sprake van afhankelijkheid tussen de actoren?
	Doel van de afhankelijkheid	Waarbij zijn de actoren afhankelijk?

Bron: Johnson Jr. (1995, p.36)

4. Afspraken over het gedecentraliseerde natuurbeleid

Inleiding

De decentralisatie van het natuurbeleid is op basis van verschillende afspraken tot stand gekomen. In dit hoofdstuk wordt de inhoud van de gemaakte afspraken beschreven en tenslotte wordt er een tijdsverloop gepresenteerd. Als eerste wordt ingegaan op de gemaakte afspraken tussen het Rijk en de provincies, vervolgens wordt op de gemaakte afspraken tussen de provincies en de betrokken actoren op provinciaal niveau ingegaan. Bij de gemaakte afspraken tussen het Rijk en de provincies gaat het om de volgende documenten: het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (2011), het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012) en het Natuurpact (2013). Om de gemaakte afspraken tussen de provincies X en Y te beschrijven worden het Natuurmanifest in X (2011) en het natuurmanifest in Y (2013) beschreven.

4.1. Afspraken tussen het Rijk en de Provincies

Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur

In het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (ODN) zijn afspraken gemaakt tussen de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en het Interprovinciaal Overleg (IPO)⁷ over de wijze waarop de herijkte EHS wordt gerealiseerd en over hoe het Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG) wordt afgerond (Ministerie van BZK, EL & I en IPO, 2011, p.1). In het akkoord wordt afgesproken dat het natuurbeleid met ingang van 1 januari 2014 naar de provincies wordt gedecentraliseerd. De provincies wordt gevraagd om de Rijksmiddelen in te zetten voor de internationale verplichtingen (Natura 2000, de KRW en de PAS). Verder moeten zij binnen de beheerplannen prioriteit leggen bij soortenbescherming, Natura 2000 en de KRW. Ondanks dat de provincie verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van internationale verplichtingen, moet het Rijk verantwoording hierover blijven afleggen aan de EU.

Afronding van de ILG-periode

Het Rijk en de provincies spreken af dat in 2011 de bestuursovereenkomsten van het ILG worden afgerond. Het resterende deel aan ILG-middelen wordt ingezet voor de beheeropgave in de jaren 2011 tot en met 2013 en voor de financiering van de voor 2010 aangegane bestuurlijke en juridische verplichtingen. Hieruit ontstaat een tekort van € 214 miljoen, waarvan het Rijk € 88 miljoen dekt en € 128 miljoen voor rekening van de provincies komt (Ministerie van BZK, EL & I en IPO, 2011, p.5). Daarnaast zijn de Rijkstaken op het gebied van leefgebieden, nationale landschappen en parken, duurzaam ondernemen, grondgebonden landbouw, leefbaarheid en recreatie om de stad komen te vervallen (Ministerie van BZK, EL & I en IPO, 2011, p. 3).

Herijkte EHS

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I is vastgelegd dat de EHS in 2018 in herijkte vorm gerealiseerd moet worden. In het ODN is er afgesproken om de herijkte EHS in 2021 te realiseren.

⁷ Het IPO behartigt de belangen van de Nederlandse provincies. Het IPO voert namens de gezamenlijke Nederlandse provincies de onderhandelingen met het Rijk op specifieke beleidsterreinen (IPO, 2014).

Daarnaast moet de herijkte EHS in 2012 opgenomen zijn in de provinciale verordeningen. De ontwikkelopgave wordt teruggebracht tot een verwervingsopgave van 17.000 hectare landbouwgrond en een inrichtingsopgave van 40.000 hectare nieuwe natuur. De ontwikkelopgave wordt vanuit het grond-voor-grond principe gedekt (Ministerie van BZK, EL & I en IPO, 2011, p.1). Door de verkleining van de ontwikkelopgave wordt de omvang van de EHS teruggebracht van 275.000 naar 125.000 hectare (Ministerie van BZK, EL & I en IPO, 2011, p.4).

Met ingang van 2014 zijn de provincies financieel verantwoordelijk geworden voor het beheer binnen de EHS. Het Rijk geeft aan de provincies de opdracht mee om het beheer effectiever en efficiënter uit te gaan voeren. Om de provincies tegemoet te komen in beheerkosten stort het Rijk jaarlijks €100 miljoen in het Provinciefonds en krijgen de provincies vanaf 2015 het provinciale aandeel in Dienst Landelijk Gebied (DLG) overgedragen. Hierbij gaat het om in totaal 400 fte en een waarde van € 41 miljoen (Ministerie van BZK, EL & I en IPO, 2011, p.2). Het beheer voor de jaren 2011, 2012, 2013 wordt door het Rijk gefinancierd vanuit het resterende deel aan ILG-middelen (Ministerie van BZK, EL & I en IPO, 2011, p.2). Het Rijk vraagt de commissie Jansen⁸ om een advies uit te brengen over de verdeling van de ontwikkelopgave, de beheeropgave en de Rijksmiddelen.

Regeerakkoord 'Bruggen slaan'

Na anderhalf jaar viel in april 2012 het kabinet Rutte-I. Tijdens de regeerperiode van dit kabinet had staatssecretaris Bleker in het ODN afspraken met de provincies gemaakt. Tussen het ODN en de val van het kabinet kwam de commissie Jansen met een advies over de verdeling van grond en de financiële bijdrages van het Rijk en de provincies. Op basis hiervan besloot het nieuwe kabinet een aantal van de afspraken uit het ODN te herzien en werd er door de nieuwe regeringspartners (de VVD en de PvdA) besloten om nieuwe afspraken over de EHS te maken.

In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' is over de EHS het volgende opgenomen: "de ecologische hoofdstructuur wordt uitgevoerd, inclusief de verbindingzones, maar we nemen er meer tijd voor" (Rutte & Samsom, 2012, p.38). Bleker had in het ODN voorgesteld om de verbindingzones volledig te schrappen. In het regeerakkoord wordt aangegeven dat de natuur zorgvuldig moet worden behandeld en dat de natuur recht heeft op meer aandacht. Het Rijk gaat met de provincies en andere bij het natuurbeleid betrokken actoren in gesprek over de prioriteiten, het tijdspad en de inzet van middelen binnen de EHS (Rutte & Samsom, 2012, p.38). In het ODN werd afgesproken om jaarlijks € 100 miljoen voor natuurbeheer in het Provinciefonds te storten, deze afspraak werd in het regeerakkoord herzien door af te spreken dat er jaarlijks €200 miljoen voor het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden in het Provinciefonds te storten⁹. Net als in het ODN wordt ingezet op het stimuleren van particuliere betrokkenheid bij natuur (Rutte & Samsom, 2012, p.38).

Natuurpact (ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland)

In het najaar van 2013 werden de ambities uit het regeerakkoord 'Bruggen slaan' vertaald naar het Natuurpact. In het Natuurpact zijn de ambities op het gebied van ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland voor de periode tot en met 2027 vastgelegd. Het kabinet Rutte-II heeft hiervoor jaarlijks €200 miljoen gereserveerd. In de jaren 2014 en 2015 stelt het Rijk € 100 miljoen beschikbaar, in de jaren 2016 en 2017 nog eens € 300 miljoen aan extra middelen en hierna structureel €200 miljoen op jaarbasis (Ministerie van EZ, 2013, p.9). Het Rijk geeft de provincies de vrijheid om eigen keuzes te maken bij het ontwikkelen van de EHS. Wel stelt het Rijk dat er sprake moet zijn van onderlinge

⁸ Hierbij gaat het om de commissie Jansen. Verder zijn de heren Rabbinge, Schaap, Vermeer en Van Wijnen ook lid van deze commissie.

⁹ Het IPO en het Rijk hebben over dit bedrag onderhandeld, met als resultaat dat de helft van de €200 miljoen ingezet gaat worden voor natuurbeheer en de andere helft voor de ontwikkelopgave nieuwe natuur (Provincie Fryslân, 2013, p.1).

samenhang van de EHS in de verschillende provincies. In het Natuurpact heeft het Rijk verder de volgende ambities opgenomen:

- 1) het verdubbelen van de verwervings- en inrichtingsopgave
- 2) het realiseren van natuurlijke verbindingen
- 3) het verhogen van de kwaliteit van de natuur
- 4) het geven van een impuls aan de natuur buiten de EHS
- 5) aandacht voor soortenbescherming
- 6) het effectiever organiseren van agrarisch natuurbeheer
(Ministerie van EZ, 2013, p.1)

EHS en Natuurnetwerk Nederland

In het Natuurpact is afgesproken om de realisatietermijn van de EHS van 2021 (in het ODN) naar 2027 te verschuiven. Het jaar 2027 sluit beter aan op de realisatietermijn van de KRW, de KRW moet ook in 2027 worden afgerond. Er wordt meer tijd genomen voor de realisatie van de ontwikkelopgave (Ministerie van EZ, 2013, p.1). Net als in het ODN wordt uitgesproken om burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties meer verantwoordelijkheid te laten nemen bij de realisatie van natuur. Verder wordt de term EHS losgelaten voor het Natuurnetwerk Nederland (NNL) (Ministerie van EZ, 2013, p.2). Ten opzichte van de EHS ligt de focus binnen het NNL meer op de kwaliteit van natuur, grotere natuurgebieden en het realiseren van verbindingen naar omliggende gebieden (Ministerie van EZ, 2013, p.2). Uiteindelijk moet er binnen het NNL gekomen worden tot een robuust natuurnetwerk, waarbij verbindingen tussen natuurgebieden worden verbeterd en vergroot. Om te komen tot een robuust natuurnetwerk worden er extra hectare natuur aan het NNL toegevoegd. De inrichtingsopgave nieuwe natuur wordt van 40.000 hectare (ODN) verhoogd naar 80.000 hectare en wordt de verwervingsopgave verdubbeld van 17.000 hectare (ODN) naar 34.000 hectare (Ministerie van EZ, 2013, p.3). De begrenzing van het robuuste NNL moet op provinciaal niveau voor het einde van het jaar 2013 worden afgerond (Ministerie van EZ, 2013, p.5).

Natuurbeheer

Natuurbeheer moet door de provincies effectiever en efficiënter worden uitgevoerd. In het Natuurpact is er op het gebied van natuurbeheer nadrukkelijk aandacht voor agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer wordt gezien als een belangrijk instrument, waarmee een grotere bijdrage aan de internationale verplichtingen kan worden geleverd. Tevens draagt agrarisch natuurbeheer bij aan de (be)leefbaarheid en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied. Dit vraagt om een doelgerichte en efficiëntere toepassing van agrarisch natuurbeheer (Ministerie van EZ, 2013, p.5).

Dekking van de ontwikkelopgave

In het ODN is afgesproken om de ontwikkelopgave te dekken vanuit grond-voor-grond (het ruilen en verkopen van gronden). In het Natuurpact wordt hierover het volgende afgesproken:

- 1) Het verkopen van 6.000 tot 9.000 hectare bestaande natuur binnen de herijkte EHS, zoals afgesproken in het ODN, vervalt. De provincies moeten hiervoor op zoek naar alternatieve dekking.
- 2) Het verkopen of ruilen van 13.000 hectare niet ingerichte grond binnen de EHS en op termijn buiten de herijkte EHS (afgesproken in het ODN). Dit principe wordt losgelaten, het uitgangspunt dat terrein behorende organisaties (TBO's) medewerking verlenen aan de voor de realisatie van het NNL benodigde ruilen blijft overeind.
- 3) Voor de inzet van BBL-oud gronden geldt dat voor de provincies 6.000 hectare direct beschikbaar blijft, er vanaf 2016 8.000 hectare (opgedeeld in blokken van 2.000 hectare per jaar) onder voorwaarden beschikbaar blijft. De provincies nemen tegen betaling de resterende ruilgrond (4.000 hectare) over van het Rijk. Hiermee krijgen de provincies de beschikking over het totale ILG oud bezit (18.463 hectare). De 8.000 hectare blijft tot 1

4.2. Afspraken op provinciaal niveau in X en Y

Inleiding

In de provincies X en Y zijn tussen de bij het natuurbeleid betrokken actoren natuurmanifesten opgesteld. Hierin heeft men afspraken over de herijking van de EHS vastgelegd. Allereerst wordt het X manifest besproken, vervolgens wordt de inhoud van het manifest in Y besproken.

Het natuurmanifest in X ('Duurzame kwaliteit van het landelijk gebied in X')

Decentralisatie van het natuurbeleid

In X is er een manifest tussen verschillende manifestpartners¹⁰ gesloten. De manifestpartners spreken zich uit voor "een integrale, duurzame inrichting van het landelijk gebied in X" (X manifestpartners, 2011, p.1). Zij zien de decentralisatie van het natuurbeleid als een kans. In het manifest zijn de onderdelen waarbij de partners met elkaar te maken hebben opgenomen, het gaat hierbij om de kaart met de herijkte EHS, voorstellen voor (natuur)beheer en investeringen, het planologisch beleidskader en de uitvoeringsagenda met onderdelen die nog nader moeten worden uitgewerkt (X manifestpartners, 2011, p.1-2).

De herijkte EHS

De manifestpartners in X hebben een kaart opgesteld met de herijkte EHS. Hierbij gaat het niet zo zeer om de omvang van de EHS, maar om een goed functionerend netwerk. Een kwalitatief hoogwaardig landelijk gebied is een randvoorwaarde voor een goed functionerende EHS. Projecten die bijna gereed zijn worden afgerond om zo de beheerkosten te verlagen en de efficiency van het beheer te verhogen. De focus bij het inzetten van financiële middelen ligt op bestaande en mogelijk waardevolle natuur in X (Manifestpartners X, 2011, p.2). De verkleining van het aantal hectares binnen de EHS wordt door middel van het schrappen van percelen waarop nog geen ontwikkeling heeft plaatsgevonden en waar nog geen investeringen met publieke middelen zijn gedaan, bereikt (Manifestpartners X, 2011, p.2). De gebieden die niet zijn geschrapt en begrensd zijn binnen de EHS leveren een bijdrage aan de KRW en Natura 2000 doelen, het onderling verbinden van natuurgebieden, de beheerbaarheid van bestaande gebieden (efficiënt beheer) en het scheppen van hydrologische randvoorwaarden (Manifestpartners X, 2011, p.3). Gebieden waarbij er sprake was van een ruimere begrenzing dan strikt noodzakelijk, realisatie vanwege de eigendomssituatie onmogelijk was, waar het niet mogelijk was hydrologische condities te realiseren en gebieden die weinig bijdroegen aan de ecologische hoofdstructuur zijn geschrapt (Manifestpartners X, 2011, p.3). Op basis van deze uitgangspunten is de kaart met de herijkte EHS opgesteld.

De manifestpartners werden het eens over het schrappen van 6.000 hectare aan nieuwe natuur. Wel blijft er voor 2.300 hectare van de 6.000 geschrapte natuur een vergoedingssysteem overeind voor het beheer van natuur- en landschapselementen. De herijkte EHS werd hiermee teruggebracht van 11.300 naar 5.300 hectare (Manifestpartners X, 2011, p.3). De herijkte EHS bestaat hiermee uit een minimale noodzakelijke opgave nieuwe natuur, waarbij er prioriteit is gelegd bij de KRW, Natura 2000 en een compacte afronding van de EHS (Manifestpartners X, 2011, p.3). Het

¹⁰ De manifestpartners worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

schrapen van 6.000 hectare nieuwe natuur zorgt ervoor de investeringsopgave voor aankoop- en functieverandering verlaagd kan worden met € 390 miljoen (Manifestpartners X, 2011, p.3).

Uitgangspunten binnen de herijkte EHS

De Xe manifestpartners streven ernaar om agrarisch natuurbeheer te stimuleren. Grondeigenaren moeten aangemoedigd worden om natuur- en landschapswaarden binnen de bedrijfsvoering op te nemen (Manifestpartners X, 2011, p.3). In gebieden die een belangrijke verbindende functie vervullen en landgoederen of percelen waarvan de fysieke gesteldheid van grote invloed is op aanpalende natuurgebieden moet van bepaalde ingrepen af worden gezien of ze moeten op een andere wijze worden uitgevoerd, zodat de naastgelegen gebieden hier niet door aangetast worden (Manifestpartners X, 2011, p.4). Compenserende maatregelen zijn in deze gebieden afdoende om de biodiversiteit te kunnen waarborgen. Er wordt hier een 'ja-mits' benadering toegepast (Manifestpartners X, 2011, p.4). Verder stellen de manifestpartners voor om lumpsum prestatie- en gebiedscontracten af te sluiten met de actoren die al langere tijd gebieden beheren tegen historische bijdragen en kostprijzen (Manifestpartners X, 2011, p.6). De 5.300 hectare nieuwe natuur worden geleidelijk gerealiseerd. De 5.300 hectare bestaat voor 1.100 hectare uit agrarisch natuurbeheer. Hiervoor wordt een bedrag van € 1,1 miljoen beschikbaar voor gesteld (Manifestpartners X, 2011, p.7). Het beheer in deze gebieden moet ten goede komen aan de natuurdoelen uit het natuurbeheerplan. Private actoren moeten meer betrokken worden bij het realiseren van doelen binnen de natuur en het landschap.

Bij bestemmingswijzigingen wordt een ja-mits beleid gehanteerd, dit houdt in dat bestemmingswijzigingen zijn toegestaan mits één van de kernkwaliteiten wordt versterkt. Het gaat hierbij om de volgende kernkwaliteiten: landschapskernkwaliteiten, landschaps-ecologische kernkwaliteiten en economische kernkwaliteiten die bijdragen aan de instandhouding van het landschap (Manifestpartners X, 2011, p.11). Daarnaast is er gekozen om de term 'EHS' te vervangen voor het X Natuurnetwerk. De manifestpartners streven naar minder bureaucratie, hierbij sluit de naam X Natuurnetwerk beter aan. Tevens sluit de naam beter aan bij de ambitie van de Xe manifestpartners; het realiseren van een netwerk van verbonden natuurgebieden (Manifestpartners X, 2011, p.13).

Uitvoering en financiering binnen de herijkte EHS

In gebieden waar de landbouw een groot belang heeft (gebieden buiten de herijkte EHS en gebieden met KRW-doelen) trekt de landbouw het proces en neemt het 50% van de proceskosten voor haar rekening. Hieraan is een ambitie gekoppeld om op jaarbasis 1.000 hectare te ruilen via planmatige kavelruil. Hiervoor wordt een jaarlijkse bijdrage van € 1,1 miljoen van de provincie gevraagd. De partners adviseren om € 8 miljoen aan startkapitaal hiervoor beschikbaar te stellen. Hierdoor kunnen snelle ruilen mogelijk worden gemaakt (Manifestpartners X, 2011, p.9). Verdere maatregelen die moeten worden genomen zijn de PAS en de hydrologisch herstel (kosten: € 9,35 en € 1,04 miljoen per jaar), het inzetten van schaapskuddes als beheerfunctie, het handhaven van de vergoeding voor monitoring, het handhaven van het faunafonds, ganzenbeheer (kosten: € 1,5 miljoen) en de DLG/DR (kosten: € 10,4 miljoen, de provincie streeft naar € 7 miljoen) (Manifestpartners X, 2011, p.10).

De investeringsopgave is 5.300 hectare groot en hiermee komen de totale kosten wanneer er uitgegaan wordt van een hectareprijs van € 65.000 per hectare op € 344 miljoen aan totale kosten uit. Het realisatietempo wordt voor aankoop/functieverandering verhoogd naar 400 hectare en naar 600 hectare voor inrichting. Uit de verkenning van de provincie blijkt dat dit financieel haalbaar is (Manifestpartners X, 2011, p.10). Het overgrote deel van de hectares kan worden gerealiseerd met BBL-bezittingen (ruil en verkoop). Verder spreken de manifestpartners af om 6.000 hectare die aangeduid zijn als 'rood' op te nemen als 'rood met beheer' en deze categorie te typeren

als 'Waardevol Cultuurlandschap met Natuurwaarden (WCN)' (Manifestpartners X, 2011, p.11).

Ten slotte geven de manifestpartners de provincie de volgende aandachtspunten mee:

- 1) Treed bij de PAS in overleg met grondeigenaren, zodat er gekeken kan worden welke PAS maatregelen er uitgevoerd kunnen worden. De provincie is de trekker en zorgt voor afstemming tussen de beheerplannen voor Natura 2000
- 2) Subsidies voor agrarisch natuurbeheer en landschap moeten maximaal ingezet worden
- 3) Regelingen moeten vereenvoudigd worden
- 4) Een recreatie- en groenfonds moet worden opgezet
- 5) Gemeenten een bijdrage laten leveren aan de realisatie van landschapsdoelen
- 6) Vanwege de flink omvang van de taakstelling Natura 2000 de realisatietermijn van de herijkte EHS verschuiven van 2018 naar 2025
- 7) Een overgangsregeling instellen voor de verschuiving in verantwoordelijkheid van de financiering

(Manifestpartners X, 2011, p.13)

Het natuurmanifest in Y

Decentralisatie van het natuurbeleid

De manifestpartners in Y spreken het volgende uit: de manifestpartners koesteren de economische, ecologische, landschappelijke en sociaal-culturele waarden van Y en willen voor een toekomstbestendig perspectief zorgen. Speerpunten zijn hierbij natuur (het ontwikkelen van natuur en het behouden en versterken van de biodiversiteit), water (het ontwikkelen van een veerkrachtig watersysteem), economie (het versterken van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de regionale economie), landschap (het behouden en versterken van de verscheidenheid aan en de beleefbaarheid van de landschappen) en behoud en versterking van sociale kwaliteit (Manifestpartners Y, 2013, p.3). De manifestpartners beschouwen de decentralisatie van het natuurbeleid als een uitdaging en zijn bereid hier samen de schouders onder te zetten (Manifestpartners Y, 2013, p.3). De ecologische kwaliteit van de provincie vormt de randvoorwaarde voor een toekomstbestendig vestigingsklimaat voor het bedrijfsleven en een goede leefomgeving. De partners zien de decentralisatie als een uitgelezen kans om de opgaven voor ecologie en economie op provinciaal niveau in gezamenlijkheid op te gaan pakken (Manifestpartners Y, 2013, p.3).

Uitgangspunten bij het herijken van de EHS

De manifestpartners spreken af dat de EHS in 2018 wordt afgerond. De Natura 2000, PAS en KRW opgaven zijn gericht op 2027. De maatregelen die hiervoor moeten worden genomen, worden vastgelegd in een uitvoeringsagenda (Manifestpartners Y, 2013, p.4). Afgesproken wordt dat iedere partner vanuit de eigen rol(len), verantwoordelijkheden en mogelijkheden bijdraagt aan het proces. De provincie brengt haar eigen inhoudelijke ambities en opgaven in (de juridische en Europese verplichtingen) en is de (overkoepelende) gebiedsregisseur (Manifestpartners Y, 2013, p.4). De manifestpartners spreken uit dat opgaven, middelen en instrumenten op elkaar afgestemd moeten worden (Manifestpartners Y, 2013, p.5). Bijstellingen in beschikbare middelen resulteren in bijstellingen in de ambities. Daarnaast moet er bij het realiseren van opgaven ingezet worden op samenwerking met overheden, het bedrijfsleven en andere partijen. Zo blijven de opgaven betaalbaar (Manifestpartners Y, 2013, p.5). Uitgangspunt is dat er zoveel mogelijk met privaat geld wordt gefinancierd, in plaats van dat de overheid alles voor haar rekening neemt.

De nationale en internationale verplichtingen zijn voor de manifestpartners de uitgangspunten binnen de EHS. Naast de actoren die sinds jaar en dag op het gebied van het landelijk gebied betrokken zijn, worden 'nieuwe' partners nadrukkelijk uitgenodigd om invulling te geven aan de ambities (Manifestpartners Y, 2013, p.6). Over de herijkte EHS en de ontwikkelopgave zijn afspraken gemaakt. In Y is de EHS 63.700 hectare groot. De ontwikkelopgave bestaat in Y uit 8.800 hectare. De 8.800 hectare bestaat voor 3.900 hectare uit bestuurlijke en juridische verplichtingen en voor 4.300 hectare uit Natura 2000 en PAS (Manifestpartners Y, 2013, p.12). Vermoedelijk zal van de 4.300 hectare een deel een meer natuur gerelateerde bestemming krijgen en ingericht worden. Het overige deel blijft agrarisch en wordt uit de EHS gehaald.

Verder zijn de manifestpartners van mening dat de gebieden die binnen de EHS begrensd zijn, een meerwaarde moeten leveren voor de Europese doelen, het lokale draagvlak en de beschikbaarheid van middelen. Gebieden die voorheen wel begrensd waren binnen de EHS, maar geen bijdrage leveren aan de VHR-doelen komen buiten de EHS te liggen. De begrenzing wordt vastgelegd in de Omgevingsvisie (Manifestpartners Y, 2013, p.12). Er wordt afgesproken om vier keer per jaar bij elkaar te komen om de voortgang te bespreken.

Opgaven binnen de EHS

De herijkte EHS wordt binnen de zone Ondernemen met Natuur en Water (ONW) begrensd. Binnen de herijkte EHS worden de opgaven naar beneden bijgesteld (Manifestpartners Y, 2013, p.5). In de om de EHS heen liggende ONW zone, de bufferzone, wordt er gezocht naar andere strategieën om de natuur, het landschap en het water te versterken. Hierbij streeft men ernaar om in de gebieden bedrijven, bewoners en andere belanghebbenden aan te moedigen en te faciliteren om de economische en ecologische opgaven te realiseren. Ook bij de PAS en de Natura 2000 opgave moet de samenwerking met deze partners opgezocht worden (Manifestpartners Y, 2013, p.6). De PAS zorgt ervoor dat er economische ontwikkelruimte vrijkomt, hiervoor zetten de partners hun instrumenten volledig in.

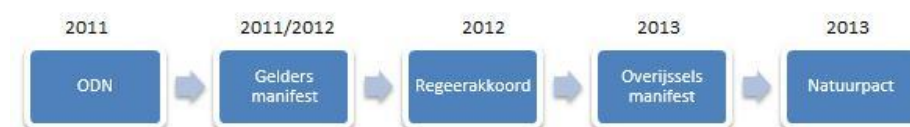
De manifestpartners erkennen dat de samenhangende opgave van ecologie en economie in Y complex is. Hierdoor bestaat het risico dat partners tegenover elkaar komen te staan en dat tegenstellingen verscherpt raken. De manifestpartners streven naar samenwerking, zodat deze aspecten zoveel mogelijk ondervangen kunnen worden (Ye manifestpartners, 2013, p.4). Binnen de herijkte EHS wordt er op ingezet dat zaken zoveel mogelijk op lokale schaal en op gebiedsniveau worden georganiseerd. De lokale gebiedsprocessen dragen bij aan de realisatie van de algemene ambities, doelen en de uitvoeringsstrategie (Manifestpartners Y, 2013, p.5).

Afspraken in het manifest

In het manifest hebben de partners overeenstemming bereikt over de herijking en de ontwikkelopgave van de EHS, de ontwikkelopgave Natura 2000 en PAS en het ruimtelijk kader van de zone ONW (Manifestpartners Y, 2013, p.6).

Samenvattend overzicht

Hieronder worden de gemaakte afspraken in chronologische volgorde gepresenteerd:



5. Betrokken actoren in X en Y

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de op het gebied van de EHS betrokken actoren beschreven. Hierbij gaat het om de betrokken actoren in X en Y.

Het EHS beleid in X en Y: betrokken actoren

In X waren verschillende actoren bij het EHS beleid betrokken. De volgende actoren zijn en waren als manifestpartners in X en Y bij het EHS beleid betrokken:

Tabel 1 – Manifestpartners in X en Y

Actor	X	Y
Waterschappen	X	X
Staatsbosbeheer	X	X
Natuurmonumenten	X	X
Provinciale Landschap	X	X
Natuurlijk Platteland Oost	X	X
Federatie Particulier Grondbezit	X	X
LTO Noord	X	X
Natuur- en Milieu Federatie	X	X
Stichting Landschapsbeheer	X	
RECRON		X
VNO-NCW		X
Gemeenten	X	X
Provincie		X

Bron: X manifestpartners (2011) & Y manifestpartners (2013)

Inhoudelijke vormgeving van het EHS beleid

6. Inhoud van het EHS beleid in X en Y

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de inhoud van het EHS beleid in de provincies X en Y beschreven. Bij een analyse van de inhoud van het beleid moet volgens Bressers & Klok (1993, p.52) naar de *beleidsdoeleinden*, *beleidsinstrumenten* en *tijdskeuzes* worden gekeken. Binnen beleid kunnen binnen deze aspecten verschillende keuzes worden gemaakt. De beleidsinhoud (op het gebied van de EHS) in X en Y wordt onderverdeeld in de volgende categorieën: *de realisatie van de herijkte EHS*, *de ontwikkelopgave van de herijkte EHS* en *de beheeropgave van de herijkte EHS*. Deze drie categorieën vormen het raamwerk van het provinciale EHS beleid. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe X en Y beleidsmatig invulling hebben gegeven aan de drie categorieën.

Het provinciale EHS beleid

Realisatie van de herijkte EHS

De inhoud van het beleid op het gebied van de realisatie van de herijkte EHS wordt voor de provincies X en Y beschreven. Bij de realisatie van de herijkte EHS wordt naar de volgende onderdelen gekeken:

- de totstandkoming van de herijkte EHS
- de herijking van de EHS
- de beleidsontwikkeling van de herijkte EHS
- de financiering van de herijkte EHS

Deze onderdelen vormen het raamwerk van de beleidsinhoud op het gebied van de realisatie van de herijkte EHS.

Ontwikkelopgave van de herijkte EHS

De inhoud van het beleid op het gebied van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS wordt voor de provincies X en Y beschreven. Bij de ontwikkelopgave van de herijkte EHS wordt naar de volgende onderdelen gekeken:

- de verwervings- en inrichtingsopgave
- de grondverwerving en realisatie van de ontwikkelopgave
- de dekking van de ontwikkelopgave

Deze onderdelen vormen het raamwerk van de beleidsinhoud op het gebied van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS.

Beheeropgave van de herijkte EHS

De inhoud van het beleid op het gebied van de beheeropgave van de herijkte EHS wordt voor de provincies X en Y beschreven. Bij de beheeropgave van de herijkte EHS wordt naar de volgende onderdelen gekeken:

- de opbouw van de beheeropgave
- de financiering van de beheeropgave

Deze onderdelen vormen het raamwerk van de beleidsinhoud op het gebied van de beheeropgave van de herijkte EHS.

6.1. Het Provinciale EHS beleid in X

6.1.1. Realisatie van de herijkte EHS

Totstandkoming van de herijkte EHS

Provinciale visie op het Onderhandelingsakkoord

X heeft met het Onderhandelingsakkoord ingestemd. In X stemden 39 Statenleden voor en 14 Statenleden tegen. Voorafgaand aan de stemming werd er in PS een discussie gevoerd over de onzekerheden wat betreft de beschikbaarheid van financiële middelen. PS en GS konden de tot aan 2014 aangegane aankoop-, inrichting- en beheerverplichtingen uit eigen middelen dekken (Bouwsma & Weebers, 2012, p.22). Uiteindelijk koos X ervoor om vanaf 1 januari 2014, de datum waarop het natuurbeleid gedecentraliseerd werd, jaarlijks € 25 miljoen uit eigen middelen beschikbaar te stellen voor de herijkte EHS (Bouwsma & Weebers, 2012, p.22).

De verantwoordelijke gedeputeerde benaderde de decentralisatie van het natuurbeleid als een kans voor de provincie. Met de decentralisatie van het natuurbeleid kon de provincie een kerntaak

toevoegen en zo haar bestaansrecht verder versterken. X was op de financiering na positief over het Onderhandelingsakkoord en de decentralisatie van het natuurbeleid.

Herijking van de EHS

De herijkte EHS: het Natuurnetwerk van X

In X werd door de manifestpartners voorgesteld om de term EHS te vervangen door het Natuurnetwerk X (persoonlijke communicatie, 12 augustus 2015). In totaal bestaat het Natuurnetwerk X (de herijkte EHS) uit circa 215.000 hectare natuur (BRON). Als realisatietermijn heeft de provincie gekozen voor 2025. Voor herijking bestond de opgave nieuwe natuur uit 11.300 hectare (BRON). De provincie heeft als ambitie om in 2025 5.300 hectare aan nieuwe natuur te hebben gerealiseerd (BRON).

Beleidsontwikkeling van de herijkte EHS

Uitgangspunten in het provinciale EHS beleid

X beschikt over een beleidsuitwerking en een realisatiestrategie van de EHS. In de beleidsuitwerking worden de uitgangspunten van het EHS beleid van X gepresenteerd. In de realisatiestrategie worden de beheeropgave en de ontwikkelopgave nader toegelicht en wordt er een grondstrategieplan gepresenteerd.

Provinciale realisatietermijn van de herijkte EHS

Oorspronkelijk werd in Y voor 2018 als realisatietermijn van de EHS gekozen. Tijdens de herijking van de EHS werd duidelijk dat op basis van het realisatietempo 2018 niet haalbaar zou zijn. Voor de manifestpartners waren een realistische en haalbare EHS de belangrijkste uitgangspunten tijdens de herijking van de EHS. Op basis van het jaarlijkse realisatietempo hebben de manifestpartners de provincie gevraagd om de realisatietermijn van de EHS te verschuiven naar 2025.

Tabel 4 - Opgaven provincie X

Type opgave	Opgave provincie X
Functieverandering	Vanaf 2012 5.300 hectare (realisatietempo: 400 hectare per jaar)
Inrichting	Vanaf 2012 10.500 hectare (realisatietempo: 600 hectare per jaar)
Klimaatbestendigheid	Klimaatbestendige EHS
Europese verplichtingen	Het nakomen van Europese verplichtingen (Natura2000, KRW)
Soortenbeleid	Het soortenbeleid wordt meegenomen in de ontwikkel- en beheeropgave
Verbinden	Een compact en hoogwaardig stelsel creëren van onderling verbonden natuurgebieden
Beheer	Duurzaam en kosten efficiënt beheer
Landschap	Versterken van de diversiteit van het landschap van X
Landbouw	Bij de ontwikkeling van de EHS moet een goede kavelstructuur voor de landbouw worden gerealiseerd

(BRON)

Status van de provinciale EHS

Binnen het provinciale EHS beleid moeten verschillende fases doorlopen worden (persoonlijke communicatie, 25 augustus 2015). De fases zijn aan het begin van dit hoofdstuk beschreven. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek bevindt X zich in de uitvoeringsfase. X heeft beleid ontwikkeld en de gebiedsverkenningen zijn uitgevoerd. In 2025 moet X de EHS gerealiseerd hebben (BRON).

Realisatietempo van de (herijkte) EHS

Voor de herijking van de EHS in X lag het realisatietempo op gemiddeld 200 hectare functieverandering en inrichting per jaar (BRON). De manifestpartners en de provincie waren het er over eens dat het realisatietempo verhoogd moest gaan worden. Vervolgens werd besloten om het realisatietempo te verhogen naar 400 hectare functieverandering en 600 hectare inrichting per jaar (BRON). De verhoging van het realisatietempo kon worden ingezet, omdat nu wel duidelijk is hoe de herijkte EHS eruit gaat komen te zien, wat er nog in de pijplijn zit en hoe de ligging van de ruilgronden is. Daarnaast zijn de Rijksbijdragen voor de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en Ruimte voor de Rivier (RVR) nu ook bekend (BRON).

Financiering van de herijkte EHS

Financiële eigen bijdrage van de provincie

De commissie Jansen heeft aan het Rijk een advies uitgebracht over de eigen bijdrage van de provincies in de door het Rijk toegepaste korting van € 65 en € 110 miljoen. Aan de provincie X werd een bijdrage van € X miljoen gevraagd in de korting van € 65 miljoen (Jansen et al. 2013, p.3). De provincie X draagt voor iets meer dan één achtste deel bij aan de bezuinigingsopgave en is qua eigen bijdrage op Y en Z na, de provincie waarvan de hoogste eigen bijdrage wordt gevraagd. Daarnaast werd van X gevraagd om iets meer dan één achtste deel (X%) bij te dragen in de korting van € 110 miljoen. Dit komt voor X neer op een eigen bijdrage van € X miljoen. Als de € X miljoen en de € Y miljoen bij elkaar opgeteld worden komt de gevraagde bijdrage van X op € X miljoen per jaar uit.

Naast de eigen bijdrage van de provincie werden door het Rijk financiële middelen voor de uitvoering van het natuurbeleid in het provinciefonds gestort. De commissie Jansen kwam met een advies over de € 105 miljoen Rijksbijdrage aan de provincies. Volgens de verdeelsleutel heeft de provincie X recht op een bijdrage van Rijksbijdrage iets meer dan één achtste deel van het totale bedrag van € 105 miljoen, namelijk op € X miljoen (BRON). De financiering van het EHS beleid in X ziet er als volgt uit:

Financiering van het EHS beleid in X

	<u>Totaal (in miljoenen)</u>	<u>Gemiddeld per jaar (in miljoenen)</u>
Kosten ontwikkelopgave (2014-2018)	€233	€46
Kosten beheeropgave (2014-2018)	€142	€28
Kosten faunafonds	€9	€1
Totale kosten opgaven	€385	€77
 Rijksmiddelen	 €196	 €39
Saldo Rijksmiddelen/Totale kosten	€189	€37 (tekort)
Eigen provinciale bijdrage	€245	€49
 Saldo (2014-2018)	 €56	 €11 (overschot)

(BRON)

Voor de periode 2014 – 2027 ziet de financiering van het EHS beleid er als volgt uit:

Financiering X

	Per jaar (in miljoenen)
Totale kosten opgaven (2014-2027)	€ 77
Rijksbijdrage	€ 39
Saldo kosten/Rijksmiddelen	- € 38
Provinciaal aandeel 105/65	+ € 24
Vrijwillige eigen bijdrage prov. X (per 1-1-2014)	+ € 25
Overschot p.jaar	€ 11
Overschot: 2014-2027:	€ 158 miljoen

(BRON)

De provincie X heeft uitgesproken dat ze de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid op zich wil nemen. De provincie reserveert hier eigen financiële middelen voor. De provincie X draagt jaarlijks € 49 miljoen bij voor de uitvoering van het gedecentraliseerde natuurbeleid.

6.1.2. Ontwikkelopgave van de herijkte EHS

De herijkte ontwikkelopgave

Provinciale ambitie ten opzichte van het Rijk

In X bestaat de totale EHS uit 215.000 hectare natuur. De 215.000 hectare bestaat voor 117.300 hectare uit bestaande natuur, voor 22.700 hectare uit nieuwe natuur, voor 10.000 hectare uit agrarisch natuurbeheer en het overige areaal bestaat uit 65.000 hectare (BRON).

Herijking van de verwervings- en inrichtingsopgave

Voor herijking bestond de ontwikkelopgave¹¹ van de EHS uit 22.700 hectare natuur¹². De ontwikkelopgave is tijdens de herijking van de EHS teruggebracht tot 11.300 hectare. De ontwikkelopgave van de herijkte EHS bestaat voor 5.300 hectare uit nieuwe natuur. Hiervan bestaat 4.300 hectare uit internationale verplichtingen (Natura 2000/PAS/KRW) en 1.000 hectare uit nieuwe natuur binnen het Natuurnetwerk (BRON). In totaal is er 6.000 hectare van de ontwikkelopgave binnen de EHS geschrapt, waaronder 2.300 hectare aan ecologische verbindingzones waar nog beheer moet plaatsvinden (BRON). Tijdens de herijking van de EHS is de inrichtingsopgave binnen het Natuurnetwerk op 10.500 hectare begrensd (BRON).

Opbouw van de provinciale ontwikkelopgave

De provincie X hanteert 2025 als realisatietermijn van het Natuurnetwerk, de provincie hanteert dus een lange termijn strategie voor de realisatie van het Natuurnetwerk. De totale ontwikkelopgave bestaat op de peildatum 1 januari 2012 uit 15.800 hectare natuur. Hiervan maken de verwervingsopgave (functieverandering) voor 5.300 hectare (34%) en de inrichtingsopgave voor 10.500 hectare (64%) onderdeel van uit.

¹¹ De ontwikkelopgave wordt ook wel verwervingsopgave genoemd.

¹² Peildatum 1-1-2010.

Functieveranderings- en inrichtingsopgave van de herijkte EHS

De herijkte EHS bestaat uit een functieveranderings- en inrichtingsopgave. De manifestpartners en de provincie hebben afgesproken om de functieveranderings- en inrichtingsopgave in 2025 te realiseren. De functieveranderings- en inrichtingsopgave is in X als volgt opgebouwd:

Tabel 5 - De functieveranderings- en inrichtingsopgave in X

	Functieverandering	Inrichting
Totaal (nieuwe natuur)	5.300 hectare	10.500 hectare
Urgente internationale verplichtingen (PAS)	300 hectare (5,7%)	500 hectare (4,8%)
Overige internationale verplichtingen (Natura2000/KRW)	2.800 hectare (52,8%)	4.800 hectare (45,7%)
X Natuurnetwerk (buiten de Internationale verplichtingen om)	1000 hectare (18,9%)	2.500 hectare (23,8%)
Nadere uitwerking Rivierengebied	1.200 hectare (22,6%)	2.700 hectare (25,7%)

(BRON)

De functieveranderingsopgave bestaat in X uit 5.300 hectare, de inrichtingsopgave bestaat uit 10.500 hectare. De manifestpartners en de provincie hebben afgesproken om 1.000 hectare binnen het Natuurnetwerk van functie te veranderen en 2.500 hectare binnen het Natuurnetwerk in te richten. De manifestpartners hebben afgesproken om voor de realisatie van de functieveranderingsopgave in het kader van de landbouwstructuurversterking 1.000 hectare grond uit te ruilen. De 1.000 hectare geldt als compensatiegrond voor de 1.000 hectare grond die binnen het Natuurnetwerk komt te liggen. De functie van de gronden binnen het Natuurnetwerk wordt van landbouw naar natuur gewijzigd.

De provinciale verwervings- en inrichtingsopgave (ten opzichte van het Rijk)

Het Rijk heeft in het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact met de provincies afspraken gemaakt over de verwervings- en inrichtingsopgave. In het Onderhandelingsakkoord wordt voor de verwervings- en inrichtingsopgave 2021 als realisatietermijn gehanteerd, in het Natuurpact is 2027 als realisatietermijn vastgelegd. In het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact is met de provincies afgesproken om het volgende aantal hectares te gaan realiseren:

Tabel 6- Verwervings- en inrichtingsopgave in het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact

	Verwervingsopgave	Inrichtingsopgave
Onderhandelingsakkoord (2011)	17.000 hectare nieuwe natuur	40.000 hectare nieuwe natuur
Natuurpact (2013)	34.000 hectare nieuwe natuur	80.000 hectare nieuwe natuur

In onderstaande tabel wordt de verwervings- en inrichtingsopgave conform het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact gepresenteerd.

Tabel 7 – De verwervings-en inrichtingsopgave van X conform het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact

Provincie X	Verwervingsopgave	Inrichtingsopgave
Conform Onderhandelingsakkoord (realisatie 2021)	1.555 hectare nieuwe natuur	5.392 hectare nieuwe natuur
Conform natuurpact (realisatie 2027)	3.110 hectare nieuwe natuur	10.784 hectare nieuwe natuur
Keuze X (reëel) (realisatie 2025)	5.300 hectare nieuwe natuur	10.500 hectare nieuwe natuur

(BRON)

De verwervingsopgave van X was drie keer zo groot als dat afgesproken was tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord. De inrichtingsopgave was dubbel zo groot als afgesproken tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord. Ten opzichte van het Natuurpact is de verwervingsopgave in X ruim anderhalf keer zo groot. De inrichtingsopgave is iets kleiner als dat in het Natuurpact werd voorgesteld.

Grondverwerving en realisatie van de ontwikkelopgave

Provinciaal grondbeleid

X past verschillende instrumenten toe bij de verwerving van grond. Binnen de EHS doet de provincie aan grondverwerving om de functie van landbouw aan te passen naar natuur. De provincie kan zowel aan actieve als aan passieve grondverwerving doen (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). Bij actieve grondverwerving koopt een overheid zelf de grond aan om vanuit de eigendomspositie er zorg voor te dragen dat de doelen gerealiseerd worden (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). Bij passief grondverwervingsbeleid stuurt een overheid op afstand de eigenaren en gebruikers aan, zodat de eigenaren en gebruikers de doelen gaan realiseren (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). Afhankelijk van de situatie kiest een overheid voor de meest geschikte strategie van grondverwerving. De provincie past over het algemeen een gedifferentieerde gebiedsaanpak toe en hanteert integraal beleid om grond te verwerven (BRON).

X koopt zelf gronden aan en richt deze vervolgens in. Vervolgens worden de gronden aan een eindbeheerder overgedragen, met eventueel nog een verplichting om de gronden in te richten (persoonlijke communicatie, 12 augustus 2015). X kan ervoor kiezen om zelf de grond te verwerven of dit door derden te laten doen. De DLG verwerft dan de gronden, de provincie blijft het risico dragen (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). De DLG is als onderdeel van de decentralisatie van het natuurbeleid¹³ bij de provincie ondergebracht. Daarnaast kent de provincie subsidie toe aan partijen voor het toepassen van functieverandering. De subsidie wordt in sommige gevallen al toegekend voor de gronden die in bezit zijn van de beherende partij (persoonlijke communicatie, 12 augustus 2015).

Het realisatietempo van de ontwikkelopgave

Op 1 januari 2013 resteerde voor de provincie X nog een verwervingsopgave van 5.300 hectare (BRON). In 2013 werd hiervan 900 hectare gerealiseerd. Het realisatietempo werd van 200 hectare naar 400 hectare functieverandering per jaar verhoogd. In onderstaand overzicht wordt de verwervingsopgave van X in relatie tot de realisatietermijn en het realisatietempo gepresenteerd.

¹³ Zie het Onderhandelingsakkoord (2011).

Tabel 8 - De verwervingsopgave van X

<u>Verwervingsopgave per 1-1-2013:</u>	5.300 hectare
Realisatie in 2013:	900 hectare

Restant per 1-1-2014	4.400 hectare
Realisatie (2014-2025)	4.400 hectare (11 x 400 hectare p.jaar)

Restant verwervingsopgave (2025)	0 hectare

Realisatie van natuur door marktpartijen

Voorheen was het zo dat de TBO's automatisch gronden door geleverd kregen. De Europese Commissie heeft zich hier over uitgesproken en heeft aangegeven dat de TBO's wat betreft het doorleveren van grond niet langer de preferente partijen zijn. Partijen krijgen nu een gelijke kans bij de doorlevering van provinciale gronden. X heeft ervoor gekozen om de gronden aan te besteden, zodat marktpartijen de gronden over kunnen nemen (BRON). De provincie heeft het uitgangspunt van het Rijk dat marktpartijen actiever bij de realisatie van natuur moeten worden betrokken, overgenomen in haar beleid (BRON).

Provinciaal BBL-grond bezit

Onderdeel van de decentralisatie van het natuurbeleid was de overdracht van het BBL-grond bezit (Bureau Beheer Landbouwgronden) vanuit het Rijk naar de provincies. De commissie Jansen-I (2012) heeft een verdeling van de aan de provincies toe te wijzen BBL-gronden gemaakt. Per 1 januari 2011¹⁴ kan X over de volgende voorraad aan BBL-grond beschikken:

<u>BBL grond</u>	<u>Rijk</u>	<u>Aandeel X</u>
BBL-oud t.b.v. eigen opgave (buiten EHS) ¹⁵		1.065 ha
BBL-oud binnen begrenzing en oude doelen		403 ha

BBL-oud totaal	14.000 ha	1.468 ha
 BBL-nieuw buiten de EHS ¹⁶		 583 ha
BBL-nieuw binnen de EHS		376 ha

BBL-nieuw totaal	10.000 ha	959 ha
 Restant BBL niet toebedeeld	 4.000 ha	 487 ha
	-----	-----
Totaal beschikbaar	28.000	2.914

(BRON)

¹⁴ 1 januari 2011 wordt als peildatum gehanteerd. De Commissie Jansen-I heeft op basis van deze peildatum haar advies over het verdelen van het BBL-grondbezit over de provincies geformuleerd.

¹⁵ Deze grond is voor 2007 onder verantwoordelijkheid van het Rijk met Rijksmiddelen verworven (BRON).

¹⁶ Deze grond is na 2007, onder verantwoordelijkheid van de provincies tijdens de ILG-periode verworven.

Dekking van de ontwikkelopgave

Provinciale dekking van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS

In het Onderhandelingsakkoord is tussen het Rijk en de provincies afgesproken dat de totale ontwikkelopgave onder andere gedekt wordt door de BBL-gronden (14.000 hectare). De commissie Jansen et al (2012, p.4) stelt dat de provincies op basis van de BBL-grondvoorraad de ontwikkelopgave deels kunnen dekken, maar dat aanvullende financiële middelen nodig zijn. De 14.000 hectare wordt verdeeld in tranches van 6.000 hectare (beschikbaar voor de jaren 2011 tot 2016) en 8.000 hectare (voor de jaren 2016 tot 2021). Buiten de EHS kunnen de BBL-gronden worden verzilverd of als ruilgronden worden benut.

X heeft de beschikking over 1.468 hectare BBL-grond die verzilverd of geruild kan worden. Volgens de commissie Jansen is het voor X mogelijk om de ontwikkelopgave met BBL-grond te dekken (Jansen et al. 2012, p.31).

Dekking van de provinciale ontwikkelopgave op basis van het Natuurpact

In het Onderhandelingsakkoord waren afspraken gemaakt over de dekking van de ontwikkelopgave. Deze afspraken werden voor een deel herzien door de afspraken die gemaakt werden in het Natuurpact. De dekking van de ontwikkelopgave van X voor de periode 2014 tot en met 2021 komt er door de in het Natuurpact gemaakte afspraken als volgt uit te zien:

Dekking van de ontwikkelopgave

Gedecentraliseerde Rijksmiddelen voor natuur	€ 87,7 miljoen (2014-2021)
Middelen uit Grond-voor-Grond	€ 29,3 miljoen (2014-2021)
Ottrekking uit de reserve Natuurterreinen	€ 96,3 miljoen (2014-2021)
Totale dekking ontwikkelopgave X	€ 213,3 miljoen (2014-2021)

Dekking van de opgave natuur- en landschapsbeheer

Gedecentraliseerde Rijksmiddelen voor natuur:	€ 24,5 miljoen per jaar
Provinciale eigen bijdrage:	€ 15,6 miljoen per jaar
Bijdrage EU/POP:	€ 4,6 miljoen per jaar
Totale dekking natuur-en landschapsbeheer X	€ 44,7 miljoen per jaar

(BRON)

De afspraken uit het Natuurpact zorgen ervoor dat de dekking van de ontwikkelopgave van de provincie X sluitend is (BRON). Middels een ombuigoperatie wordt jaarlijks € 25 miljoen aan provinciale middelen in de begroting vrijgespeeld. Dit bedrag kan hierdoor aan het natuurbeleid worden uitgegeven. Voor de jaren 2014 tot en met 2016 wordt er € 15 miljoen voor eenmalige investeringen voor de realisatie van de EHS gereserveerd. In de jaren erna wordt er € 25 miljoen voor het provinciale natuurbeleid gereserveerd. Hiervan is € 5 miljoen beschikbaar voor de aanleg en inrichting van natuur en € 20 miljoen voor de beheeropgave (BRON). Met deze dekking staat er nog een bedrag van € 62,5 miljoen van het totaal van € 77,5 miljoen open. Doordat de provincie meerjarige contracten met partners heeft afgesloten kan er € 27 miljoen van de € 62,5 miljoen worden afgetrokken (de € 27 miljoen komt zoals afgesproken is in het Onderhandelingsakkoord voor rekening van het Rijk). Het resterende dekkingstekort van € 35,5 miljoen voor de jaren tot en met 2016 wordt gedekt door een onttrekking uit de reserve natuurterreinen (BRON).

6.1.3. Beheeropgave van de herijkte EHS

Opbouw van de beheeropgave

Verhouding binnen de provinciale beheeropgave

In X is per 1 januari 2014 de totale beheeropgave 102.887 hectare groot (²IPO, 2014, p.14) . Hierbij gaat het om hectares die zowel binnen als buiten het Natuurnetwerk zijn begrepsd. Binnen het Natuurnetwerk bestaat de beheeropgave per 1 januari 2014 uit 14.311 hectare (²IPO, 2014, p.10). X heeft de grootste beheeropgave van alle provincies (²IPO, 2014, p.10). In X is de beheeropgave per 1 januari als volgt opgebouwd:

Tabel 9 - Beheeropgave provincie X (peildatum 1 januari 2014)

<u>Totale beheeropgave binnen de herijkte EHS</u>		14.311 hectare
<u>Type beheer</u>	<u>In hectare</u>	<u>Beheertaak/Totale beheeropgave herijkte EHS</u>
Beheer door Staatsbosbeheer	5.059	34%
Particulier natuurbeheer door TBO's	3.514	25%
Particulier natuurbeheer na functiever.	717	5%
Particulier natuurbeheer door overige partijen	66	1%
Agrarisch natuurbeheer	4.955	35%

Bron: ² IPO (2014, p.10)

In X heeft agrarisch natuurbeheer met 35% het grootste aandeel binnen de beheeropgave. De tweede plaats wordt met 34% ingenomen door Staatsbosbeheer, gevolgd door particulier natuurbeheer door de TBO's, particulierbeheer na functieverandering en particulierbeheer door overige partijen.

De beheeropgave van X kan worden vergeleken met de totale landelijke beheeropgave. Hierbij gaat het om de beheeropgave binnen de begrenzing van het Nationaal Natuurnetwerk (de herijkte EHS). Hieronder wordt de vergelijking tussen de beheeropgave van X en het Rijk gepresenteerd.

Tabel 10 - Beheeropgave provincie X ten opzichte van landelijk

<u>Type beheer</u>	<u>X</u>	<u>Landelijk</u>	<u>X/Landelijk</u>
Beheer door Staatsbosbeheer	5.059	39.652	13%
Particulier natuurbeheer door TBO's	3.514	35.904	10%
Particulier natuurbeheer na functiever.	717	4.923	15%
Particulier natuurbeheer door overige partijen	66	712	9%
Agrarisch natuurbeheer	4.955	11.415	44%
Totaal	14.311	92.606	16%

Bron: IPO (² 2014, p.10)

X heeft een hoog aandeel aan agrarisch natuurbeheer (44%), gevolgd door particulier natuurbeheer na functieverandering (15%) en beheer door Staatsbosbeheer (13%). De overige vormen van beheer hebben ten opzichte van het landelijke totaal een laag aandeel (minder dan 10%). X laat een groot deel van de natuurgebieden op agrarische wijze beheren en laat een groot aandeel van het beheer over aan particuliere beheerders, gevolgd door Staatsbosbeheer.

Alternatieve beheerafspraken

Staatssecretaris Dijkzema refereert in haar brief over de afronding van het ILG naar dat met name de provincie X alternatieve beheerafspraken heeft gemaakt (Ministerie van Economische Zaken, 2014, p.1). Hierbij gaat het om afspraken tussen de provincie X en partijen als Natuurmonumenten, die voor de provincie het beheer uitvoeren en hiervoor vanuit de provincie geld ontvangen (persoonlijke communicatie, 12 augustus 2015). Normaliter zouden de gelden vanuit het Rijk worden toegekend, maar vanwege het goede vertrouwen door jarenlange samenwerking heeft de provincie X in de ILG periode contracten met deze partijen gesloten. Er is afgesproken om aan deze partijen lumpsum¹⁷ bedragen voor de langere termijn toe te kennen (persoonlijke communicatie, 12 augustus 2015).

Financiering van de beheeropgave

Verdeling binnen de provinciale beheeropgave

Het Rijk heeft aan de provincie X voor het uitvoeren van de beheeropgave financiële middelen beschikbaar gesteld. De financiële middelen worden door het Rijk in het Provinciefonds gestort. De provincie heeft de vrijheid om keuzes te maken over waaraan en in welke mate het de middelen binnen het natuurbeheer wil inzetten (Noordelijke Rekenkamer, 2014, p.43).

In X zijn de volgende onderdelen opgenomen in de kosten van de beheeropgave: verplichtingen op het gebied van functieverandering, kosten/verplichtingen voor agrarisch natuurbeheer (inclusief ganzenbeheer), kosten van het laten beheren door TBO's (beheersubsidies), kosten particulier natuurbeheer (inclusief schaapskuddes en certificering), kosten PAS-herstelmaatregelen, Faunafonds, kosten monitoring en de uitvoeringskosten (Faunafonds, DR en DLG) (BRON). In X hebben de manifestpartners de verdeling van de kosten en de uitgaven over de verschillende taken van de beheeropgave gemaakt. De provincie heeft dit voorstel overgenomen in haar beleid (persoonlijke communicatie, 12 augustus 2015). In X zijn voor het jaar 2014¹⁸ de volgende kosten en baten voor de taken binnen de beheeropgave geraamd:

Tabel 11 - Kostenoverzicht beheeropgave provincie X (2014) (in miljoenen euro's)

	<u>Totaal</u>	<u>Aandeel X</u>
Verplichtingen functieverandering		4
Kosten/verplichtingen agrarisch natuurbeheer		9,6
Kosten natuurbeheer TBO's		9,9
Kosten particulier natuurbeheer		5,0
Totale kosten regulier natuurbeheer		28,5
Kosten herstelmaatregelen PAS		7,0
Faunafonds		1,9
Monitoring		0,2
Uitvoeringskosten (faunafonds, DR en DLG)		10,4
Totale kosten natuurbeheer (2014)		48,0

¹⁷ Bij lumpsum bedragen gaat het volgens Woorden.org (2014) om (grote) bedragen die ineens in plaats van in delen worden uitgekeerd.

¹⁸ Om een vergelijking tussen de provincies X en Y te kunnen maken is gekozen voor het jaar 2014. Daarnaast is 2014 het jaar waarin het natuurbeleid gedecentraliseerd is.

Baten m.b.t. beheeropgave(in miljoenen euro's)

	<u>Totaal</u>	<u>Aandeel X</u>
Rijksbijdrage ODN & Natuurpact	200	11,0
Rijksbijdrage DLG	41	4,00
Inkomsten natuurbeheer Rijk (2014)	241	15,0
<u>Totale afrekening</u>		
Totale kosten natuurbeheer (2014)		48,0
Totale baten natuurbeheer (2014)		15,0-
Saldo natuurbeheer (2014)		33,0
Provinciale eigen bijdrage decentr. natuur		20,0¹⁹ -
Resterend tekort		13,0 -
Bezuinigingen prov. ombuigoperatie		4,0 -
Provinciale eigen bijdrage (Jansen-I)	65	9,0

(BRON)

X neemt in ieder geval € 20 miljoen op jaarbasis voor haar rekening, afhankelijk van de door te voeren bezuinigingen loopt dit bedrag op tot € 29 miljoen. Hiermee neemt de provincie minimaal 42% tot maximaal 60% van de dekking van de beheeropgave voor haar rekening.

Financiering van de beheeropgave

De provincie draagt jaarlijks minimaal € 25 miljoen bij, waarvan € 5 miljoen voor de ontwikkelopgave en € 20 miljoen voor de beheeropgave (BRON). De provincie draagt minimaal € 20 miljoen en maximaal € 29 miljoen bij aan de beheeropgave. De provincie heeft daarmee voldoende middelen beschikbaar gesteld om de beheeropgave structureel van dekking te kunnen voorzien. De provincie X stelt voor agrarisch natuurbeheer maximaal € 35 miljoen beschikbaar (BRON).

Provinciale subsidieregelingen

In X kent men net als in andere provincies de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (BRON). Deze subsidie kan door grondeigenaren aangevraagd worden. De subsidie wordt voor de volgende doeleinden toegekend: functieverandering van landbouw naar natuur, herstel en behoud van bestaande natuur en landschap en kwaliteitsverbetering van bestaande natuur (Provincie Y, 2013).

Voor functieverandering, waarbij er sprake is van daling van de economische waarde, wordt door de provincie een eenmalige vergoeding van 85% van de landbouwkundige waarde van de grond toegekend. Voor investeringen in bestaande uit natuur (inrichtingsmaatregelen) wordt door de provincie X 95% van de gemaakte inrichtingskosten vergoed. Hierbij wordt tot een maximum van € 13.000 hectare gesubsidieerd. Als de eigenaar na functieverandering de eigenaar van de grond blijft, heeft diegene recht op een beheervergoeding. Hiervoor geldt een gedifferentieerde beheervergoeding²⁰.

¹⁹ De provincie X heeft €25 miljoen voor de decentralisatie van het natuurbeleid gereserveerd. Hiervan gaat €5 miljoen naar de ontwikkelopgave en €20 miljoen naar de beheeropgave (BRON).

²⁰ Zie ook Groenloket (2014): <http://www.groenloket.nl/index.php?443>

6.2. Het provinciale EHS beleid in Y

6.2.1. Realisatie van de herijkte EHS

Totstandkoming van de herijkte EHS

Provinciale visie op het Onderhandelingsakkoord

Y heeft met het Onderhandelingsakkoord ingestemd. In Y stemden 28 Statenleden voor en 18 Statenleden tegen (Bouwsma & Weebers, 2012, p.22). De verantwoordelijke gedeputeerde benaderde de decentralisatie van het natuurbeleid als een kans voor de provincie. Met de decentralisatie van het natuurbeleid kon de provincie een kerntaak toevoegen en zo haar bestaansrecht verder versterken. Y was positief over het Onderhandelingsakkoord en decentralisatie van het natuurbeleid.

Het Natuurmanifest van Y

Het natuurmanifest van Y is door een motie in PS tot stand gekomen. Hierin werd GS opgeroepen om met de bij het natuurbeleid betrokken actoren in gesprek te gaan en een akkoord te sluiten. In maart 2013 is natuurmanifest door de partners ondertekend. De provincie was één van de manifestpartners. In het manifest is afgesproken dat de partners gezamenlijk een bijdrage aan de EHS leveren. Op hoofdlijnen zijn er tussen de manifestpartners over de EHS in Y afspraken gemaakt.

Herijking van de EHS

De herijking van de EHS

In het Onderhandelingsakkoord is voorgesteld om de EHS te herijken tot een kleinere en compactere EHS. De manifestpartners hebben gesproken over de omvang van de EHS en er is afgesproken dat de herijkte EHS binnen de zone 'Ondernemen met Natuur en Water' (ONW) wordt begrensd. Bij de herijking van de EHS is er door de provincie Y prioriteit bij de internationale verplichtingen (Natura2000/KRW/PAS) gelegd, deze verplichtingen genieten de hoogste prioriteit.

De herijkte EHS

In Y bestaat de herijkte EHS uit ruim 63.000 hectare (BRON). Als realisatietermijn heeft de provincie gekozen voor 2018. Voor herijking bestond de opgave nieuwe natuur uit 12.600 hectare (BRON). De provincie heeft als ambitie om in 2018 8.700 hectare aan nieuwe natuur te hebben gerealiseerd²¹ (BRON). Deze ambitie is het resultaat van de afspraken tussen de manifestpartners in document Y.

In de Omgevingsvisie is opgenomen dat in Y 3.800 hectare van de oorspronkelijke opgave nieuwe natuur wordt geschrapt (BRON). In Y is ervoor gekozen om een zoekgebied van 100 hectare te hanteren. Binnen het zoekgebied kan nog functieverandering van landbouw naar natuur plaats gaan vinden. In onderstaand overzicht wordt een overzicht met een verhouding tussen het geschrapte aantal hectare nieuwe natuur voor en na herijking gepresenteerd.

Tabel 12 - Opgave nieuwe natuur in Y (voor en na herijking)

Oorspronkelijk te realiseren nieuwe natuur	12.600 hectare
Nieuw te realiseren natuur onder de EHS (exclusief zoekgebied)	8.700 hectare

Geschrapt aantal hectares in natuur EHS	3.800 hectare
In %	30%

²¹ In 2013 was de omvang van de ontwikkelopgave na herijking van de EHS nog 7000 hectare.

Oorspronkelijk te realiseren nieuwe natuur	12.600 hectare
Nieuw te realiseren natuur onder de EHS (inclusief zoekgebied)	8.800 hectare

Geschrapt aantal hectares in natuur EHS	3.700 hectare
In %	29%

In het Onderhandelingsakkoord werd aangegeven dat er een herijking van de EHS moest plaatsvinden. Y schrapt na herijking van de EHS minimaal 29% en maximaal 30% aan hectares nieuwe natuur.

Ecologische verbindingzones

In het Onderhandelingsakkoord is afgesproken dat de ecologische verbindingzones geschrapt moeten worden. Ecologische verbindingzones zijn de verbindingen tussen de natuurgebieden binnen het Natuurnetwerk Nederland. In Y hebben de manifestpartners besloten om de ecologische verbindingzones volledig te schrappen (Alterra, 2015, p.34).

De provincie zet bij het realiseren van natuur zoveel mogelijk in op het laten realiseren door particulieren. Door het schrappen en herbestemmen van de ecologische verbindingzones hoeft er in minder mate aan beheer worden gedaan en kan het gebruik van de zones gefinancierd worden met private financiële middelen.

Natte ecologische verbindingzones

De ecologische verbindingzones bestaan uit droge en natte verbindingzones. Bij de invulling van de natte verbindingzones wordt er door de provincie met de waterschappen, gemeenten en andere gebiedspartners samengewerkt (BRON). De natte verbindingzones zijn net als de ecologische verbindingzones volledig geschrapt en niet begrensd binnen de herijkte EHS.

De EHS heeft tot doel dat er een stelsel van verbonden natuurgebieden wordt gecreëerd. De verbindingzones zijn hierbij de verbindingen naar andere natuurgebieden. Uiteindelijk moet er in 2027 een stelsel van verbonden natuurgebieden zijn gerealiseerd: het Nationaal Natuurnetwerk. Y heeft ervoor gekozen de ecologische en natte verbindingzones volledig te schrappen, dit is conform het Onderhandelingsakkoord.

Geschrapte delen tijdens de herijking

De manifestpartners hebben zich er over uitgesproken dat er in de ontwikkelopgave Natura 2000 niet geschrapt wordt. Bij het al dan niet toevoegen van gebieden aan de herijkte EHS wordt er gekeken naar of deze gebieden van toegevoegde waarde zijn voor het totale netwerk van verbonden natuurgebieden. Als dit niet het geval is, worden de gebieden buiten de begrenzing van de herijkte EHS gebracht of worden ze geschrapt.

Beleidsontwikkeling van de herijkte EHS

Provinciale realisatietermijn van de herijkte EHS

In Y wordt 2018 als realisatietermijn gehanteerd. De politiek heeft zich er voor uitgesproken dat de EHS in 2018 afgerond moest worden.

Status van de provinciale EHS

Binnen het provinciale EHS beleid moeten verschillende fases doorlopen worden (persoonlijke communicatie, 25 augustus 2015). De fases zijn aan het begin van dit hoofdstuk beschreven. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek bevindt de Y zich in de eindfase van de beleidsontwikkeling. Y heeft haar uitgangspunten op hoofdlijnen in een beleidsdocument vastgelegd en heeft een realisatiestrategie opgesteld. Y streeft ernaar om de EHS in 2018 te hebben gerealiseerd (BRON).

Realisatietempo van de (herijkte) EHS

In Y ligt het realisatietempo op gemiddeld 100 hectare functieverandering en 200 hectare inrichting per jaar (IPO, 2012, p.13; IPO, 2013, p.6).

Financiering van de herijkte EHS

Financiële eigen bijdrage van de provincie

De commissie Jansen heeft aan het Rijk een advies uitgebracht over de eigen bijdrage van de provincies in de door het Rijk toegepaste korting van € 65 en € 110 miljoen. Aan de provincie Y werd een bijdrage van € Y miljoen gevraagd in de korting van € 65 miljoen (Jansen et al. 2013, p.3). De provincie Y draagt hiermee voor Y% bij aan de bezuinigingsopgave en is qua eigen bijdrage de provincie waarvan de hoogste eigen bijdrage wordt gevraagd. De hoogte van de eigen bijdrage is gebaseerd op het restant aan financiële middelen uit de ILG periode. Daarnaast werd van Y gevraagd om iets meer dan Y% bij te dragen in de korting van € 110 miljoen. Dit komt voor Y neer op een eigen bijdrage van € Y miljoen. Met de eerder genoemde € Y miljoen en de € Y miljoen komt de eigen bijdrage van Y op € Y miljoen per jaar uit.

Naast de eigen bijdrage van de provincie werden financiële middelen voor de uitvoering van het natuurbeleid door het Rijk in het provinciefonds gestort. De commissie Jansen kwam met een advies over de € 105 miljoen Rijksbijdrage aan de provincies. Volgens de verdeelsleutel heeft de provincie Y recht op een bijdrage van iets meer dan Y deel van het totale bedrag van € Y miljoen, € Y miljoen (Jansen et al. 2013, p.3). De financiering van het EHS beleid in Y ziet er als volgt uit:

Financiering Y (2014-2018)

	<u>Totaal (in miljoenen)</u>	<u>Gemiddeld p.jaar (in miljoenen)</u>
Kosten ontwikkelopgave (2014-2018):	€ 68	€ 14
Kosten beheeropgave (2014-2018)	€ 147	€ 29
Kosten faunafonds	€ 6	€1
Totale kosten opgaven	€ 221	€ 44
Rijksmiddelen	€ 183	€ 36
Saldo Rijksmiddelen/Totale kosten	€ 38	€ 8
Eigen provinciale bijdrage	€ 53	€11

(BRON)

Voor de periode 2014 – 2027 ziet de financiering van het EHS beleid er als volgt uit:

Financiering Y

	<u>Per jaar (in miljoenen)</u>	
Totale kosten opgaven (2014-2017)	€ 46	
Rijksbijdrage	€ 37-	
Saldo kosten/Rijksmiddelen	- € 9	
Provinciaal aandeel 105/65 miljoen	+ € 23	
Eigen bijdrage Y (per 1-1-2014)	+€ 11	
Overschot p. jaar	€ 25	Overschot 2014-2017: € 100 miljoen
Totale kosten opgaven (2018-2027)	€ 33	
Rijksbijdrage	€ 32	
Saldo kosten/Rijksmiddelen	- €1	

Provinciaal aandeel 105/65	+ € 23
Eigen bijdrage Y (per 1-1-2014)	<u>+ € 11</u>
Overschot p. jaar	+ € 33 Overschot 2018-2027: € 264 miljoen
Totaal overschot (2014-2027):	€ 264 miljoen
Gemiddeld jaarlijks overschot:	€19 miljoen

(BRON)

Y heeft uitgesproken dat ze de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid op zich wil nemen. De provincie reserveert hier eigen financiële middelen voor. Y draagt jaarlijks € 34 miljoen bij voor de uitvoering van het gedecentraliseerde natuurbeleid.

6.2.2. Ontwikkelopgave van de herijkte EHS

De herijkte ontwikkelopgave

Provinciale ambitie ten opzichte van het Rijk

In Y bestaat de totale EHS uit 63.700 hectare natuur (BRON). De 63.700 hectare bestaat voor 50.000 hectare uit bestaande en ingerichte nieuwe natuur (persoonlijke communicatie, 9 september 2015). Oorspronkelijk bestond de totale EHS voor herijking uit 82.300 hectare (BRON). De 82.300 hectare van de oorspronkelijke EHS bestond voor 52.300 hectare uit bestaande en ingerichte nieuwe natuur.

Opbouw van de provinciale ontwikkelopgave

Y hanteert 2018 als realisatietermijn voor de realisatie van de herijkte EHS. De totale ontwikkelopgave bestaat op de peildatum 1 januari 2012 uit 14.000 hectare natuur. Hiervan maken de verwervingsopgave (functieverandering) voor 8.800 hectare (63%) en de inrichtingsopgave voor 5.200 hectare (37%) onderdeel van uit.

Herijking van de verwervings- en inrichtingsopgave

De ontwikkelopgave stond oorspronkelijk op 12.600 hectare (BRON). De ontwikkelopgave is tijdens de herijking van de EHS teruggebracht tot 8.800 hectare nieuwe natuur. Hiervan is 4.300 hectare nieuwe natuur (ontwikkelopgave Natura 2000/PAS/KRW), zijn 3.750 hectare bestuurlijke en juridische verplichtingen (vanuit de ILG-periode) en 750 hectare is nieuwe natuur binnen de herijkte EHS (BRON). De ontwikkelopgave van de EHS is als volgt opgebouwd:

<u>Ontwikkelopgave van Y</u>	8.800 hectare
Bestuurlijke & juridische verplichtingen (vanuit de ILG periode)	3.750 hectare
Ontwikkelopgave Natura2000	4.300 hectare
Te realiseren nieuwe natuur	750 hectare

Functieveranderings- en inrichtingsopgave van de herijkte EHS

De herijkte EHS bestaat uit een functieveranderings- en inrichtingsopgave. De manifestpartners hebben met de provincie afgesproken om de functieveranderings- en inrichtingsopgave in 2018 te realiseren. De functieveranderings- en inrichtingsopgave is in Y als volgt opgebouwd:

Tabel 13 – De functieveranderings- en inrichtingsopgave in Y

	Functieverandering	Inrichting
Totaal (nieuwe natuur)	8.800 hectare	5.200 hectare
Internationale verplichtingen (Natura2000/PAS/KRW)	4.300 hectare (49 %)	4.300 hectare (83 %)
Bestuurlijke & juridische verplichtingen (vloeien voort uit de ILG-periode)	3.750 (43%)	-
Nieuwe natuur binnen de herijkte EHS (buiten de Internationale verplichtingen om)	750 hectare (8 %)	750 hectare (14%)
Zoekgebied	100 hectare	150 hectare (3%)

(BRON)

De manifestpartners hebben afgesproken om 750 hectare binnen de EHS van functie te veranderen en 750 tot 900 hectare binnen de EHS in te richten. De grond wordt op basis van vrijwilligheid beschikbaar gesteld (een grondeigenaar is op vrijwillige basis bereid om de functie van de grond te veranderen naar natuur).

De provinciale verwervings- en inrichtingsopgave (ten opzichte van het Rijk)

Het Rijk heeft in het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact met de provincies afspraken over de verwervings- en inrichtingsopgave gemaakt. In het Onderhandelingsakkoord wordt voor de verwervings- en inrichtingsopgave 2021 als realisatietermijn gehanteerd, in het Natuurpact is 2027 als realisatietermijn vastgelegd. In het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact is met de provincies afgesproken om het volgende aantal hectares te gaan realiseren:

Tabel 14 – Verwervings- en inrichtingsopgave in het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact

	Verwervingsopgave	Inrichtingsopgave
Onderhandelingsakkoord (2011)	17.000 hectare nieuwe natuur	40.000 hectare nieuwe natuur
Natuurpact (2013)	34.000 hectare nieuwe natuur	80.000 hectare nieuwe natuur

In onderstaande tabel wordt de verwervings- en inrichtingsopgave conform het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact gepresenteerd.

Tabel 15 – De verwervings- en inrichtingsopgave van Y conform het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact

Provincie Y	Verwervingsopgave	Inrichtingsopgave
Conform Onderhandelingsakkoord (realisatie 2021)	2.876 hectare nieuwe natuur	5.273 hectare nieuwe natuur
Conform Natuurpact (realisatie 2027)	5.752 hectare nieuwe natuur	10.546 hectare nieuwe natuur
Keuze Y (realisatie 2018)	8.800 hectare nieuwe natuur	5.200 hectare nieuwe natuur

(BRON)

De verwervingsopgave van Y is bijna drie keer zo groot als afgesproken tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord. De inrichtingsopgave was ongeveer even groot als

afgesproken in het Onderhandelingsakkoord en de helft kleiner als dat voorgeschreven werd in het Natuurpact.

Grondverwerving en realisatie van de ontwikkelopgave

Provinciaal grondbeleid

Y past verschillende instrumenten toe bij de verwerving van grond. Binnen de EHS doet de provincie aan grondverwerving om de functie van landbouw aan te passen naar natuur. De provincie kan zowel aan actieve als aan passieve grondverwerving doen (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). Bij actieve grondverwerving koopt een overheid zelf de grond(en) aan om vanuit de eigendomspositie er zorg voor te dragen dat de doelen gerealiseerd worden (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). Bij passief grondverwervingsbeleid stuurt een overheid op afstand de eigenaren en gebruikers aan, zodat de eigenaren en gebruikers de doelen gaan realiseren (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). Afhankelijk van de situatie kiest een overheid voor de meest geschikte strategie van grondverwerving. De provincie past over het algemeen een gedifferentieerde gebiedsaanpak toe en hanteert integraal beleid om grond te verwerven.

Y koopt zelf gronden aan en richt deze vervolgens in. Vervolgens worden de gronden aan een eindbeheerder overgedragen, met eventueel nog een verplichting om de gronden in te richten (persoonlijke communicatie, 5 augustus 2015). Y kan ervoor kiezen om zelf de grond te verwerven of het door derden te laten doen. De DLG verwerft dan de gronden, de provincie blijft het risico dragen (Rekenkamer Oost-Nederland, 2013, p.8). De DLG is als onderdeel van de decentralisatie van het natuurbeleid²² bij de provincie ondergebracht. Daarnaast kent de provincie subsidie toe aan partijen voor het toepassen van functieverandering. De subsidie wordt in sommige gevallen al toegekend voor de gronden die in bezit zijn van de beheerende partij (persoonlijke communicatie, 5 augustus 2015).

Het realisatietempo van de ontwikkelopgave

In september 2013 had Y nog een verwervingsopgave van ruim 2800 hectare (persoonlijke communicatie, 9 september 2015). In 2014 werd de verwervingsopgave teruggebracht tot 2400 hectare (BRON). In onderstaand overzicht wordt de verwervingsopgave van Y in relatie tot de realisatietermijn en het realisatietempo gepresenteerd.

Tabel 16 – De verwervingsopgave van Y

<u>Verwervingsopgave (eind 2014):</u>	2.800 hectare
Realisatie in 2014:	400 hectare (positieve benadering, 300 hectare gemiddeld)
Realisatie (2015-2018)	2.000 hectare

Restant verwervingsopgave (2018)	800 hectare

Realisatie van natuur door marktpartijen

Voorheen was het zo dat de TBO's automatisch gronden door geleverd kregen. De Europese Commissie heeft zich hier over uitgesproken en heeft aangegeven dat de TBO's wat betreft het doorleveren van grond, niet langer de preferente partijen zijn. Partijen krijgen nu een gelijke kans bij de doorlevering van provinciale gronden. Y heeft ervoor gekozen om de gronden aan te besteden, zodat marktpartijen de gronden over kunnen nemen. De provincie heeft het uitgangspunt van het Rijk dat marktpartijen actiever bij de realisatie van natuur moeten worden betrokken, overgenomen in haar beleid (persoonlijke communicatie, 5 augustus 2015; 26 augustus 2015).

²² Zie het Onderhandelingsakkoord (2011).

Provinciaal BBL-grond bezit

Onderdeel van de decentralisatie van het natuurbeleid was de overdracht van het BBL-grond bezit (Bureau Beheer Landbouwgronden) vanuit het Rijk naar de provincies. De commissie Jansen-I (2012) heeft een verdeling van de aan de provincies toe te wijzen BBL-gronden gemaakt. Per 1 januari 2011²³ kan Y over de volgende voorraad aan BBL-grond beschikken:

<u>BBL grond</u>	<u>Rijk</u>	<u>Aandeel Y</u>
BBL-oud t.b.v. eigen opgave (buiten EHS)		1.313 ha
BBL-oud binnen begrenzing en oude doelen		578 ha

BBL-oud totaal	14.000 ha	1891 ha
BBL-nieuw buiten de EHS		1020 ha
BBL-nieuw binnen de EHS		0 ha

BBL-nieuw totaal	10.000 ha	1020 ha
Restant BBL niet toebedeeld	4.000 ha	0 ha
	-----	-----
Totaal beschikbaar	28.000	2.911

(BRON)

Dekking van de ontwikkelopgave

Provinciale dekking van de ontwikkelopgave van de herijkte EHS

In het Onderhandelingsakkoord is tussen het Rijk en de provincies afgesproken dat de totale ontwikkelopgave onder andere gedekt wordt door de BBL-gronden (14.000 hectare). De commissie Jansen (et al. 2012, p.4) stelt dat de provincies op basis van de BBL-grondvoorraad de ontwikkelopgave deels kunnen dekken, maar dat aanvullende financiële middelen nodig zijn. De 14.000 hectare wordt verdeeld in tranches van 6.000 hectare (beschikbaar voor de jaren 2011 tot 2016) en 8.000 hectare (voor de jaren 2016 tot 2021). Buiten de EHS kunnen de BBL-gronden worden verzilverd of als ruilgronden worden benut.

Y heeft de beschikking over 2.911 hectare BBL-grond die verzilverd of geruild kan worden. Volgens de commissie Jansen is het voor de provincie Y niet mogelijk om de ontwikkelopgave volledig met BBL-grond te dekken (Jansen et al. 2012, p.31). Y draagt zelf financiële middelen als dekking van de ontwikkelopgave bij. De middelen zijn gebundeld in een uitvoeringsreserve (de middelen voor verwerving, inrichting en beheer zijn gebundeld).

Dekking van de provinciale ontwikkelopgave op basis van het Natuurpact

In het Onderhandelingsakkoord zijn afspraken over de dekking van de ontwikkelopgave gemaakt. Deze afspraken werden voor een deel herzien door de afspraken die gemaakt werden in het Natuurpact. De dekking van de ontwikkelopgave van Y voor de periode 2014 tot en met 2021 komt er door de in het Natuurpact gemaakte afspraken als volgt uit te zien:

²³ 1 januari 2011 wordt als peildatum gehanteerd, omdat op basis hiervan de toewijzing van BBL-grond door de commissie Jansen-I is bepaald. In Onderhandelingsakkoord (2011) wordt deze peildatum ook gehanteerd en de provincies X en Y hanteren in de beleidsuitwerkingen ook deze peildatum als uitgangspunt bij de ontwikkeling van het beleid.

Tabel 17 - Lasten en dekking ontwikkelopgave Y (in miljoenen €)

	2014-2021
<i>Kosten Ontwikkelopgave</i>	
Juridische verplichtingen	€ 66,5 miljoen
Ontwikkelopgave	€ 88,6 miljoen
Ontwikkelopgave PAS	<u>€235,5 miljoen</u>
	€ 390,6 miljoen
<i>Kosten beheeropgave</i>	
Beheerkosten	€ 151,3 miljoen
Uitvoeringskosten	€ 26,1 miljoen
Overige kosten	<u>€ 38,8 miljoen</u>
	€ 216,2 miljoen
<i>Dekking van de ontwikkelopgave-en beheeropgave</i>	
Rijk en provinciale middelen (2014-2021)	€ 611,3 miljoen
Bijdrage EU/POP:	€ 22,9 miljoen
Middelen uit Grond-voor-Grond	<u>€ 99,3 miljoen</u>
	€733,5

(BRON)

Jaarlijks draagt Y € Y miljoen uit eigen middelen bij aan de ontwikkelopgave van de herijkte EHS (BRON). Dit houdt in dat de provincie Y% van de kosten van de ontwikkelopgave (exclusief Natura 2000, PAS en juridische verplichtingen) voor haar rekening neemt. Y neemt in de jaren 2014-2021 € Y miljoen (Y%) van de kosten van de ontwikkelopgave Natura 2000 en de PAS (totaal € Y miljoen) voor haar rekening. De provincie beschikt over voldoende middelen om de ontwikkelopgave te kunnen dekken.

6.2.3. Beheeropgave van de herijkte EHS

Opbouw van de beheeropgave

Verhouding binnen de provinciale beheeropgave

In Y is per 1 januari 2014 de totale beheeropgave 47.800 hectare groot (²IPO, 2014, p.14). Hierbij gaat het om hectares die zowel binnen als buiten de herijkte EHS zijn begrensd. Binnen de herijkte EHS bestaat de beheeropgave per 1 januari 2014 uit 7.462 hectare (²IPO, 2014, p.10). In Y is de beheeropgave per 1 januari als volgt opgebouwd:

Tabel 18 – Beheeropgave provincie Y(peildatum 1 januari 2014)

<u>Totale beheeropgave binnen de herijkte EHS</u>		7.462 hectare
<u>Type beheer</u>	<u>In hectare</u>	<u>Beheertaak/Totale beheeropgave herijkte EHS</u>
Beheer door Staatsbosbeheer	3.422	46%
Particulier natuurbeheer door TBO's	2.934	39%
Particulier natuurbeheer na functiever.	757	10%
Particulier natuurbeheer door overige partijen	2	0%
Agrarisch natuurbeheer	347	5%

Bron: IPO (² 2014, p.10)

In Y heeft beheer door Staatsbosbeheer met 46% het grootste aandeel binnen de beheeropgave. De tweede plaats wordt met 39% ingenomen door Particulier natuurbeheer door TBO's, gevolgd door particulierbeheer na functieverandering en particulierbeheer door overige partijen.

De beheeropgave van Y kan worden vergeleken met de totale landelijke beheeropgave. Hierbij gaat het om de beheeropgave binnen de begrenzing van de herijkte EHS. Hieronder wordt de vergelijking tussen de beheeropgave van Y en het Rijk gepresenteerd.

Tabel 19 – Beheeropgave provincie Y ten opzichte van landelijk

<u>Type beheer</u>	<u>Y</u>	<u>Landelijk</u>	<u>Y/landelijk</u>
Beheer door Staatsbosbeheer	3.422	39.652	9%
Particulier natuurbeheer door TBO's	2.934	35.904	8%
Particulier natuurbeheer na functiever.	757	4.923	15%
Particulier natuurbeheer door overige partijen	2	712	0%
Agrarisch natuurbeheer	347	11.415	3%
Totaal	7.462	92.606	8%

Bron: IPO (2014, p.10)

Y heeft een hoog aandeel aan particulier natuurbeheer na functieverandering (15%). De overige vormen van beheer hebben ten opzichte van het landelijke totaal een laag aandeel van minder dan 10%. Y heeft een laag aandeel aan agrarisch natuurbeheer.

Financiering van de beheeropgave

Verdeling binnen de provinciale beheeropgave

Het Rijk heeft aan de provincie voor het uitvoeren van de beheeropgave financiële middelen beschikbaar gesteld. De financiële middelen worden door het Rijk in het Provinciefonds gestort. De provincie heeft de vrijheid om te keuzes te maken over waaraan en in welke mate het de middelen binnen het natuurbeheer wil inzetten (Noordelijke Rekenkamer, 2014, p.43).

In Y zijn de volgende onderdelen opgenomen in de kosten van de beheeropgave: verplichtingen op het gebied van functieverandering, kosten/verplichtingen voor agrarisch natuurbeheer (inclusief ganzenbeheer), kosten van het laten beheren door TBO's (beheersubsidies), kosten particulier natuurbeheer (inclusief schaapskuddes en certificering), kosten PAS-herstelmaatregelen, Faunafonds, kosten monitoring en de uitvoeringskosten (Faunafonds, DR en DLG) (BRON). In Y heeft de provincie de keuzes over de verdeling van de kosten en uitgaven van de beheeropgave gemaakt. In Y zijn voor het jaar 2014²⁴ de volgende kosten en baten voor de taken binnen de beheeropgave geraamd:

²⁴ Om een vergelijking tussen de provincies X en Y te kunnen maken is gekozen voor het jaar 2014. Daarnaast is 2014 het jaar waarin het natuurbeleid gedecentraliseerd is.

Tabel 20 - Kostenoverzicht beheeropgave provincie Y(2014) (in miljoenen euro's)

<u>Y</u>	<u>Totaal</u>	<u>Aandeel</u>
Verplichtingen functieverandering		4,2
Kosten/verplichtingen agrarisch natuurbeheer		6,1
Beheersubsidies natuurbeheer		21,8
Totale kosten regulier natuurbeheer		32,1
Kosten herstelmaatregelen PAS		3,3
Faunafonds		1,2
Monitoring		0,8
Uitvoeringskosten (faunafonds, DR en DLG)		9,9
Totale kosten natuurbeheer (2014)		47,3
<i>Baten m.b.t. beheeropgave (in miljoenen euro's)</i>		
	<u>Totaal</u>	<u>Aandeel Y</u>
Rijksbijdrage ODN & Natuurpact	200	16,9
Rijksbijdrage DLG	41	4,7
Baten natuurbeheer Rijk (2014)	241	21,6
<u>Totale afrekening</u>		
Totale kosten natuurbeheer (2014)		47,3
Totale baten natuurbeheer (2014)		<u>21,6-</u>
Saldo natuurbeheer (2014)		25,7
Provinciale eigen bijdrage (Jansen-I)	65	9,2
Provinciale eigen bijdrage		16,5

(BRON)

Provinciale subsidieregelingen

In Y kent men net als in andere provincies de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap. Deze subsidie kan door grondeigenaren aangevraagd worden. De subsidie wordt voor de volgende doeleinden toegekend: functieverandering van landbouw naar natuur, herstel en behoud van bestaande natuur en landschap en kwaliteitsverbetering van bestaande natuur (BRON).

Voor functieverandering, waarbij er sprake is van een daling van de economische waarde van de grond, wordt door de provincie een eenmalige vergoeding van 85% van de landbouwkundige waarde van de grond toegekend. Voor investeringen in bestaande natuur (inrichtingsmaatregelen) wordt door de provincie Y 95% van de gemaakte inrichtingskosten vergoed. Hierbij wordt tot een maximum van € 13.000 hectare gesubsidieerd. Als de eigenaar nadat er functieverandering heeft plaatsgevonden eigenaar van de grond blijft, dan heeft diegene recht op een beheervergoeding.²⁵ Hiervoor geldt een gedifferentieerde beheervergoeding.

²⁵ Zie ook Groenloket (2014): <http://www.groenloket.nl/index.php?443>

7. Analyse van de onderzoeksresultaten

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd. In de eerste paragraaf worden de overeenkomsten en verschillen tussen het provinciale EHS beleid van de provincies X en Y beschreven. In de tweede paragraaf wordt het theoretisch kader geanalyseerd. Hierbij worden de dimensies actoren, coalities en hulpbronnen van de beleidsarrangementbenadering en de dimensie afhankelijkheid van de resource dependency theory geanalyseerd.

7.1. Overeenkomsten en verschillen tussen het provinciale EHS beleid

Inleiding

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de provincies X en Y. Hierbij worden het decentralisatieproces en de wijze waarop de provincies X en Y invulling aan het natuurbeleid hebben gegeven beschreven. De verschillen worden voor de onderdelen realisatie van de herijkte EHS, ontwikkelopgave van de herijkte EHS en de beheeropgave van de herijkte EHS. Op basis van deze vergelijking worden de verschillen tussen de beide provincies inzichtelijk gemaakt en wordt er antwoord gegeven op deelvraag VI.

In deze paragraaf worden de overeenkomsten en verschillen voor de variabelen van het theoretisch kader beschreven. Hierbij gaat het om de volgende theorieën, concepten en variabelen:

Concept	Variabelen
Beleidsinhoud	Overeenkomsten en verschillen in <i>beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en tijdskeuzes</i>
Theorie	Variabelen
Beleidsarrangementbenadering	Overeenkomsten en verschillen tussen <i>actoren en coalities en hulpbronnen</i>
Resource dependency theory	Overeenkomsten en verschillen in <i>afhankelijkheden</i>

[Vertrouwelijk]

8. Verklaringen overeenkomsten en verschillen tussen het provinciale EHS beleid

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen het provinciale beleid op het gebied van de EHS in Y en X gepresenteerd. De verklaringen die ten grondslag liggen aan de verschillen worden toegelicht. Hierbij worden er verklaringen gegeven voor de verschillen binnen de onderdelen realisatie van de herijkte EHS, ontwikkelopgave van de herijkte EHS en de beheeropgave van de herijkte EHS.

[Vertrouwelijk]

9. Conclusies

Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is de inhoud van het EHS beschreven. Op basis van de onderzoeksresultaten worden de deelvragen beantwoord en vervolgens wordt ook een antwoord op de centrale onderzoeksvraag gegeven. In paragraaf 9.1. worden de verschillende deelvragen beantwoord, vervolgens wordt in paragraaf 9.2. de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Ten slotte wordt in paragraaf 9.3. door middel van een reflectie teruggekeken op het onderzoek.

9.1. Deelvragen

De beantwoording van de deelvragen geldt als input voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Binnen dit onderzoek zijn er zeven deelvragen opgesteld en onderzocht. De deelvragen worden hieronder in chronologische volgorde beantwoord.

Deelvraag I

Welke afspraken zijn er in de hoofddocumenten tussen het Rijk en de provincies X en Y op het gebied van de EHS gemaakt tussen 2010 en 2014 en welke afspraken zijn er tussen de provincies X en Y met de betrokken actoren in de manifesten gemaakt op het gebied van de EHS²⁶?

Er zijn afspraken tussen het Rijk en de provincies gemaakt en tussen de provincies en de betrokken actoren. Bij de afspraken tussen het Rijk en de provincies gaat het om de afspraken in het Onderhandelingsakkoord, het regeerakkoord en het Natuurpact.

Onderhandelingsakkoord, het regeerakkoord en het Natuurpact

In 2011 werden er tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord afspraken over de decentralisatie van het natuurbeleid gemaakt. In het Onderhandelingsakkoord werden afspraken gemaakt over dat per 1 januari 2014 de verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid van het Rijk naar de provincie wordt overgedragen. Het Rijk paste bij de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies een korting toe van circa € 180 miljoen. Daarnaast werd afgesproken dat de EHS herijkt moest gaan worden. De omvang van de EHS moest verkleind worden en de ecologische verbindingzones, die de natuurgebieden binnen het stelsel van de EHS met elkaar verbinden, moest volledig worden geschrapt en buiten de begrenzing van de herijkte EHS worden gelaten. In het Onderhandelingsakkoord werd afgesproken dat de provinciale EHS zich moest beperken tot de bestuurlijke en juridische verplichtingen vanuit de ILG-periode en de internationale verplichtingen (Natura 2000, PAS en KRW). De herijkte EHS moest in 2021 afgerond worden.

De gemaakte afspraken uit het Onderhandelingsakkoord kwamen met de val van het kabinet Rutte I op de tocht te staan. In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet werd uitgesproken dat het volledig schrappen van de ecologische verbindingzones herzien moest worden. De coalitiepartijen

²⁶ Bij de hoofddocumenten gaat het om het Onderhandelingsakkoord decentralisatie Natuurbeleid en het Natuurpact. Bij afspraken tussen de provincies en betrokken partners gaat het om de vastgelegde afspraken in de provinciale manifesten met de partners.

spraken met elkaar af om jaarlijks structureel € 200 miljoen voor het natuurbeleid beschikbaar te stellen. De ambities uit het regeerakkoord werden in 2013 opgenomen in het Natuurpact.

In het Natuurpact werden tussen het Rijk en de provincies afspraken gemaakt over de jaarlijkse structurele Rijksbijdrage van € 200 miljoen per jaar en een verdubbeling van de ontwikkelopgave nieuwe natuur (van 40.000 naar 80.000 hectare), t.o.v. de oorspronkelijk afgesproken ontwikkelopgave nieuwe natuur in het Onderhandelingsakkoord. De term EHS werd vervangen voor het Natuurnetwerk Nederland. Daarnaast werd de afspraak om de ecologische verbindingzones volledig te schrappen en buiten de begrenzing van de EHS te laten, herzien. In het Natuurpact werd afgesproken om de ecologische verbindingzones die een belangrijke bijdrage aan het Natuurnetwerk Nederland leveren, binnen de begrenzing van de herijkte EHS te brengen. De realisatietermijn werd van 2021 (Onderhandelingsakkoord) naar 2027 verschoven.

Provinciale natuurmanifesten

Op provinciale schaal werden in X en Y afspraken gemaakt tussen de provincies en de betrokken actoren. In beide provincies is een natuurmanifest opgesteld, waarin afspraken zijn gemaakt over de provinciale van de (herijkte) EHS.

Deelvraag II

Hoe is het vanuit het Rijk naar de provincies gedecentraliseerde EHS beleid organisatorisch vormgegeven?

Totstandkoming van het EHS beleid

In X en Y is het provinciale EHS beleid middels een manifest georganiseerd. De totstandkoming van het manifest was in beide provincies verschillend. In beide provincies is invulling gegeven aan het gedecentraliseerde beleid en is het gedecentraliseerde EHS beleid op provinciaal niveau georganiseerd. Het provinciale EHS beleid is in samenspraak met de betrokken actoren in X en Y georganiseerd. Tussen beide provincies zijn er verschillen waar te nemen tussen hoe het EHS beleid georganiseerd is. In Y kreeg GS van PS de opdracht mee om met de op provinciale schaal bij het EHS beleid betrokken actoren een akkoord te sluiten over de herijkte EHS.

Deelvraag III

Hoe hebben de provincies X en Y op provinciaal niveau beleidsmatig invulling gegeven aan de realisatie van de herijking van de EHS?

De provincies X en Y hebben beleidsmatig invulling gegeven aan de realisatie van de herijkte EHS. Het uitgangspunt binnen de herijkte EHS in X is dat de EHS realistisch en haalbaar moet zijn. De provincie blijft inzetten op natuurbeheer. De provincie X heeft ervoor gekozen om in hoge mate eigen provinciale financiële middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van de herijkte EHS. Provincie Y heeft ervoor gekozen om in hoge mate financiële middelen beschikbaar te stellen voor de opgave Natura 2000/PAS en de EHS.

Deelvraag IV

Hoe hebben de provincies X en Y op provinciaal niveau beleidsmatig invulling gegeven aan de ontwikkelopgave van de herijkte EHS?

De provincies X en Y hebben beleidsmatig invulling gegeven aan de ontwikkelopgave van de herijkte EHS. De uitgangspunten bij het realisatietempo van de herijkte EHS zijn realistisch en haalbaar. In X heeft men bij het kiezen van het realisatietempo gekozen voor een realistische en haalbare realisatietermijn van de herijkte EHS. Y hanteert het tijdig afronden van de EHS en het leggen van prioriteit bij de bestuurlijke, internationale en juridische verplichtingen als uitgangspunten.

Deelvraag V

Hoe hebben de provincies X en Y op provinciaal niveau beleidsmatig invulling gegeven aan de beheeropgave van de herijkte EHS?

De provincies X en Y hebben beleidsmatig invulling gegeven aan de beheeropgave van de herijkte EHS. De provincies hebben verschillende keuzes gemaakt in hoe zij invulling hebben gegeven aan de provinciale beheeropgave van de herijkte EHS. [Vertrouwelijk]

Deelvraag VI

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen de provincies X en Y op het gebied van de realisatie van de herijking van de EHS, de herijkte ontwikkelopgave en de beheeropgave van de herijkte EHS?

Binnen het gedecentraliseerde natuurbeleid hadden de provincies op de bestuurlijke en juridische verplichtingen uit de ILG-periode en de internationale verplichtingen (Natura 2000/PAS/KRW) na, volledige vrijheid om te bepalen hoe er beleidsmatig invulling werd gegeven aan de realisatie, de ontwikkelopgave en de beheeropgave van de herijkte EHS. De vrijheid die de provincies hebben gekregen binnen het gedecentraliseerde natuurbeleid zorgt ervoor dat er verschillen ontstaan tussen de manieren waarop de provincies beleidsmatig invulling hebben gegeven aan het herijkte EHS.

Organisatie van het EHS beleid

In X werd het beleid en de inhoud van de herijkte EHS gezamenlijk door de provincie en de manifestpartners opgesteld, terwijl in Y de provincie het initiatief voor het manifest en de inhoud van het beleid op zich had genomen.

Inhoud van het EHS beleid

Tussen de provincies X en Y bestaan er verschillen en overeenkomsten. Een voorbeeld is dat beide provincies streven naar het meer betrekken van marktpartijen bij het realiseren van natuur. Daarnaast zijn nagenoeg dezelfde actoren bij het provinciale EHS beleid betrokken.

Deelvraag VII

Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor de beleidsmatige keuzes op het gebied van de herijkte EHS door de provincies X en Y?

[Vertrouwelijk]

9.2. Centrale onderzoeksvraag

Op basis van de verkregen onderzoeksresultaten kan de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek worden beantwoord. Dit onderzoek kent de volgende centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze hebben de provincies X en Y invulling gegeven aan het EHS beleid en hoe zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen beide provincies bij de invulling van het EHS beleid te verklaren?

De provincies X en Y hebben beide EHS beleid ontwikkeld. Tussen het provinciale EHS beleid bestaan zowel verschillen als overeenkomsten. De verschillen zitten met name in de organisatie van het EHS beleid en de beleidsinhoudelijke keuzes die binnen het provinciale EHS beleid zijn gemaakt. [Vertrouwelijk]

9.4. Bijdrage van het onderzoek

Bijdrage voor vervolgonderzoek

Naast een bevestiging van dat de hiervoor genoemde theorieën geschikt zijn om het beleid en haar omgeving in kaart te brengen levert dit onderzoek een verdere bijdrage. De onderdelen op basis waarvan het EHS beleid voor de provincies X en Y zijn beschreven kan voor verder onderzoek gebruikt worden. Deze onderdelen vormen de kern van het EHS beleid en kunnen bij een onderzoek van het EHS beleid van andere provincies één op één toegepast worden. Deze studie is binnen de wetenschappelijke literatuur het eerste onderzoek dat een gedetailleerd onderzoek heeft gedaan naar de onderdelen van het EHS beleid van provincies. De reeds uitgevoerde studies hebben het EHS beleid van de verschillende provincies onderzocht, maar hebben daarbij niet gekeken naar de verklaringen voor de gemaakte keuzes in het EHS beleid en hebben het EHS beleid op hoofdlijnen geanalyseerd. Deze studie levert met haar diepgang een belangrijke bijdrage aan de beschikbare informatie op het gebied van het provinciale EHS beleid. De bevindingen van dit onderzoek kunnen benut worden om het provinciale EHS beleid van alle Nederlandse provincies in kaart te brengen, zodat er informatie beschikbaar is over hoe de provincies het EHS beleid hebben geformuleerd en waarom zij deze keuzes hebben gemaakt. Deze informatie zou ervoor zorgen dat er uitspraken kunnen worden gedaan over welke strategieën de provincies hebben gekozen bij het formuleren van EHS beleid, hoe zij de Rijksmiddelen hebben besteed en welke provincies bereid zijn om een bijdrage leveren aan het netwerk van verbonden natuurgebieden. Met name de conclusies van dit onderzoek en het opgestelde theoretisch kader kunnen gebruikt worden als uitgangspunten voor verder onderzoek. Al met al kan worden gezegd dat dit onderzoek een bijdrage levert in het vergelijken van de gemaakte keuzes tijdens het opstellen van het provinciale EHS beleid van de Nederlandse provincies.

Literatuurlijst

- Alterra (2015). *Vernieuwing in het provinciaal natuurbeleid – Vooronderzoek voor de evaluatie van het Natuurpact*. Verkregen op 21 augustus 2015 van <http://edepot.wur.nl/353637>
- Arentsen, M.J. (1991). *De voorbereiding van evaluatieonderzoek*. In: *Beleidsevaluatie*. Samsom, Alphen aan den Rijn, pp.35-49.
- Arts, B., Bruns, M., Leroy, P., Liefferink, D., & Tatenhove, J. V. (2001). Biologisch groeien. *Een multi-actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020)*, Leerstoelgroep Milieu en Beleid, Faculteit Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Bogaert, D. C. M. (2004). *Natuurbeleid in Vlaanderen*. Instituut voor Natuurbehoud.
- Boonstra, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels: Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Van Gorcum.
- Bouwma, I. M., & Weebers, C. Y. (2012). Het onderhandelingsakkoord: reacties van de provincies toegelicht. *Vakblad Natuur Bos Landschap*, 9(1), 21-23.
- Brans, M., & Craeghs, J. (2000). *Beleid ontwerpen is een ambacht*. status: published.
- Bressers, J. T. A., & Hoogerwerf, A. (1995). *Het beleid en het beleidsveld*. In: *Beleidsevaluatie*. Samsom, Alphen aan den Rijn, pp.50-69.
- Bressers, J. T. A., & Hoogerwerf, A. (1995). *Inleiding tot de beleidsevaluatie*. In: *Beleidsevaluatie*. Samsom, Alphen aan den Rijn, pp.19-32.
- Bressers, J. T. A., & Klok, P. J. (1993). De inhoud van het beleid.
- Bruijn, J. D., & ten Heuvelhof, E. F. (1993). Instrumenten voor netwerkmanagement. *JFM Koppenjan, JA de Bruijn, WJM Kickert (red.), Netwerkmanagement in het openbaar bestuur.*'s-Gravenhage: VUGA, 79-98.
- Dekker A, Goverde H, Markowski T en Ptaszynska-Woloczko M (red.), Conflict in urban development. A comparison between East and West Europe, 1992
- Elzerman, S. D., Advies, O. R., & Beek, C. D. M. (2014). Flora en fauna quickscan Bedrijvenlocatie Kraggenburg.
- X manifestpartners. (2012). *'Duurzame kwaliteit van het landelijk gebied in X*.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. University of California Press.
- Goedhart, A. F. F. (1998). Vogel-en Habitatrichtlijn: de juridische meerwaarde in Nederland. *De Levende Natuur*, 99, 208-211.
- Hoogerwerf, A. (1980). Relaties tussen centrale en lokale overheden in Nederland. *Beleid & Maatschappij*, 7(12), 330-346.
- Hoogerwerf A (1993). Overheidsbeleid; een inleiding in de beleidswetenschap. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A. (1997). *Elites in de democratie: De verleiding van de politicus*. Samsom HD Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*.

IPO (2012). *Natuurmeting op Kaart: De voortgang van Ecologische Hoofdstructuur (EHS); verwerving, inrichting en beheer*. Verkregen op 21 augustus 2015 van https://www.portaalnatuurenlanschap.nl/assets/ipo_nok-rapportage-2012_def-klik_111.pdf

¹IPO (2013). *Decentralisatie natuur naar provincies in wet verankerd*. Verkregen op 17 augustus 2015 van <http://www.ipo.nl/publicaties/decentralisatie-natuur-naar-provincies-wet-verankerd>

²IPO (2013). *Extra natuurprojecten 2013*. Verkregen op 20 augustus 2015 van http://ipo.nl/files/3413/6540/5646/Extra_natuurprojecten_2013_web_def.pdf

¹IPO (2014). *Voortgang begrenzing Nationaal Natuurnetwerk*. Verkregen op 18 augustus 2015 van <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/brieven/2014/05/22/voortgang-begrenzing-nationaal-natuurnetwerk/voortgang-begrenzing-nationaal-natuurnetwerk.pdf>

²IPO (2014). *Natuurmeting op Kaart : De voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); verwerving, inrichting en beheer*. Verkregen op 21 augustus 2015 van <https://www.portaalnatuurenlanschap.nl/themas/natuurmeting-op-kaart/nieuws/natuurmeting-op-kaart-rapportage-peildatum-1-1-2014-gepubliceerd/>

Jansen, G.J., Rabbinge, R., Schaap, S., Vermeer, A., Van Wijmen, P.C.E., Beukema, G. & Fenten, J.P.M. (2012). *Provincies, natuurlijk...!* Verkregen op 21 augustus 2015 van http://www.ipo.nl/files/1913/5731/4287/IPO_Ja_Natuurlijk.pdf

Jansen, G.J., Rabbinge, R., Schaap, S., Vermeer, A. & van Wijnen, P.C.E. (2013). *Provincies, natuurlijk...doen!* Verkregen op 13 augustus 2015 van http://www.ipo.nl/files/4013/7948/9469/IPO_Provinciesnatuurlijk_Rapport_2013-LR.pdf

Jones, G. R. (1999). *Organizational theory: text and cases*. Pearson Education India.

Johnson Jr, B. L. (1995). *Resource Dependency Theory: A Political Economy Model of Organizations*.

Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.

Korthals Altes, W. (1995). *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle: voorbereiding en doorwerking van de Vierde nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*. Assen, Van Gorcum.

Kuypers, G. (1980) *Beginnelsen van beleidsontwikkeling; deel a: basistheorie*, Coutinho, Muiderberg.

Lammers, G. W., van Hinsberg, A., Loonen, W., Reijnen, M. J. S. M., & Sanders, M. E. (2005). *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur; Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit* (No. 408768003, p. 94). MNP.

Leroy, P., van Tatenhove, J., Arts, B., (2001). *Politieke modernisering en beleidsarrangementen*. *Beleidswetenschap* 15:3, p. 209-228

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Economie, Landbouw en Innovatie en het IPO (2011). *Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuurbeleid*. Verkregen op 6 augustus 2015 van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/09/21/onderhandelingsakkoord-decentralisatie-natuurbeleid.html>

Ministerie van Economische Zaken (2013). *Natuurpact ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland*. Verkregen op 10 augustus 2015 van <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/09/18/economie-en-natuur-hand-in-hand-in-natuurpact.html>

Ministerie van Economische Zaken (2014). Kamerbrief over afronding ILG 2007-2010. Verkregen op 26 mei 2015 van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/12/16/kamerbrief-over-afronding-ilg-2007-2010.html>

Ministerie, L. N. V. (2000). *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Ministerie van LNV, Den Haag.*

Natuurmonumenten (2014). *Natuurgebieden in Y en X*. Verkregen op 16 juni 2015 van <https://www.natuurmonumenten.nl/natuurgebieden/gebieden/X>

Noordelijke Rekenkamer (2014). *Decentralisatie natuurbeleid: Noordelijke provincies aan zet*. Verkregen op 5 juni 2015 van <http://www.noordeljkerekenkamer.nl/nl/onderzoek/actuele-rapporten/79-decentralisatie-natuurbeleid-de-noordelijke-provincies-aan-zet#downloads-ehs>

Y manifestpartners (2013). *Manifest Y*.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependency perspective*. Stanford University Press.

Pfeffer, J. (1982). *Organizations and organizational theory*. Boston, MA: Pitman.

Provinciaal blad X (2014). *Vaststelling Omgevingsvisie X*. Verkregen op 18 augustus van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2014-1511.html>

Provincie Fryslân (2013). *Stand van zaken onderhandelingen natuur met het Rijk*.

Provincie X (2012). *Beleidsuitwerking natuur en landschap*.

Provincie X (2012). *Grond en het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*.

Provincie X (2013). *Realisatiestrategie Natuur en Landschap*.

Provincie X (2013). *Gevolgen Natuurpact voor beleidsuitwerking Natuur en Landschap 2012*.

Provincie X (2013). *Financiële samenhang van de afwikkeling Bestuursovereenkomst, beëindiging PMJP en Beleidsuitwerking Natuur en Landschap*.

Provincie X (2014). *Omgevingsvisie*.

Provincie Y (2013). *Statenvoorstel - Samen aan de slag met de EHS*.

Provincie Y (2013). *Perspectiefnota 2013*.

Provincie Y (2013). *Statenvoorstel – Actualisatie Omgevingsvisie*.

Provincie Y (2014). *Kerntakenbegroting 2015 – Met kracht op koers*.

Provincie Y (2014). *Addendum begroting 2014*.

Provincie Y (2014). *Uitvoeringsreserve EHS*.

Rekenkamer Oost-Nederland (2013). *Provinciale aanpak van grondverwerving in X*. Verkregen op 19 augustus 2015 van http://rekenkameroost.nl/uploads/provinciale_aanpak_grondverwerving_in_X.pdf

Roest, A., & Schouten, A. (2009). *Multifunctionele landbouw in de provincie, aantal bedrijven, spreiding en omzet van multifunctionele activiteiten per provincie* (No. 09-021, p. 63). LEI Wageningen UR.

Rutte, M., & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD-PvdA

Swanborn, P. G. (2013). *Case studies: wat, wanneer en hoe?*. Boom Lemma uitgevers.

Tatenhove, J., Arts, B., & Leroy, P. (Eds.). (2000). *Political Modernisation and the Environment* (Vol. 24). Springer Science & Business Media.

Van Aken, J., Berends, H., & Van der Bij, H. (2012). *Problem solving in organizations: A methodological handbook for business and management students*. Cambridge University Press.

Van Asselt, M. B. A., van der Molen, F., Faas, A., & Veenman, S. A. (Eds.). (2010). *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid* (Vol. 24). Amsterdam University Press.

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma.

Zijderveld, A. C. (1966). *Institutionalisering: een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen* (Doctoral dissertation, Brand).

Bijlagen

Bijlage I – Overzicht met bijlagen

Bijlage I	Overzicht met bijlagen
Bijlage II	Lijst met tabellen en figuren
Bijlage III	Opzet van het interview
Bijlage IV	Onderdelen en variabelen van de beleidsarrangementenbenadering
Bijlage V	Onderdelen en variabelen van de resource dependency theory

Bijlage II – Lijst met tabellen en figuren

Tabellen

Tabelnummer	Titel
Tabel 1	Manifestpartners in X en Y
Tabel 2	Hulpbronnen die een rol spelen bij het EHS beleid
Tabel 3	Opgave nieuwe natuur in X (voor en na herijking)
Tabel 4	Opgaven provincie X
Tabel 5	De functieveranderings- en inrichtingsopgave in X
Tabel 6	Verwervings- en inrichtingsopgave in het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact
Tabel 7	De Xe verwervings-en inrichtingsopgave conform het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact
Tabel 8	De Xe verwervingsopgave
Tabel 9	Beheeropgave provincie X (peildatum 1 januari 2014)
Tabel 10	Beheeropgave provincie X ten opzichte van landelijk
Tabel 11	Kostenoverzicht beheeropgave provincie X (2014) (in miljoenen euro's)
Tabel 12	Opgave nieuwe natuur in Y (voor en na herijking)
Tabel 13	De functieveranderings- en inrichtingsopgave in Y
Tabel 14	Verwervings- en inrichtingsopgave in het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact
Tabel 15	De Ye verwervings-en inrichtingsopgave conform het Onderhandelingsakkoord en het Natuurpact
Tabel 16	De Ye verwervingsopgave
Tabel 17	Lasten en dekking ontwikkelopgave Provincie Y (in miljoenen €)
Tabel 18	Beheeropgave provincie Y (peildatum 1 januari 2014)
Tabel 19	Beheeropgave provincie Y ten opzichte van landelijk
Tabel 20	Kostenoverzicht beheeropgave provincie Y (2014) (in miljoenen euro's)
Tabel 21	Functieverandering en inrichting in X
Tabel 22	Functieverandering en inrichting in Y
Tabel 23	Functieverandering en inrichting (X ten opzichte van de afspraken)
Tabel 24	Functieverandering en inrichting (Y ten opzichte van de afspraken)
Tabel 25	Opbouw van de beheeropgave in X en Y
Tabel 26	Provinciaal aandeel in de beheeropgave ten opzichte van het landelijke totaal
Tabel 27	Betrokkenheid van actoren
Tabel 28	Doelstellingen van actoren binnen de EHS in X en Y
Tabel 29	Belangen van actoren binnen de EHS in X en Y
Tabel 30	Initiatief vanuit actoren in X en Y
Tabel 31	Strategieën van actoren
Tabel 32	Actoren en reden van samenwerking in X en Y
Tabel 33	Verdeling van hulpbronnen in X en Y
Tabel 34	Mate van invloed van hulpbronnen in X en Y

Tabel 35	Wegingsfactoren van de hulpbronnen
Tabel 36	Aantal afhankelijkheidsrelaties in X
Tabel 37	Aantal afhankelijkheidsrelaties in Y

Figuren

Figuurnummer	Titel
Figuur 1	Tijdspad decentralisatie van het Natuurbeleid
Figuur 2	Onderzoeksmodel
Figuur 3	Beleidsarrangementen
Figuur 4	Samenhang tussen de dimensies van de BAB
Figuur 5	De dynamiek van de resource dependency theory
Figuur 6	Desk en field research
Figuur 7	Onderdelen van het EHS beleid en bijbehorende indicatoren
Figuur 8	Operationalisatie van de beleidsinhoud
Figuur 9	Operationalisatie van de beleidsprocessen
Figuur 10	Operationalisatie van de dimensies actoren en coalities (BAB)
Figuur 11	Operationalisatie van de dimensie hulpbronnen (BAB)
Figuur 12	Operationalisatie van de dimensie interdependenties (RDT)
Figuur 13	Samenvattend overzicht overeenkomsten en verschillen wat betreft de realisatie van de herijkte EHS
Figuur 14	Samenvattend overzicht van de verschillen en overeenkomsten in de ontwikkelopgave van de herijkte EHS
Figuur 15	Betrokkenheid en belangen van actoren in X
Figuur 16	Betrokkenheid en belangen van actoren in Y
Figuur 17	Mate van betrokkenheid, belangen en invloed van actoren op basis van het bezit van hulpbronnen in X
Figuur 18	Mate van betrokkenheid, belangen en invloed van actoren op basis van het bezit van hulpbronnen in Y
Figuur 19	Reden van afhankelijkheid in X
Figuur 20	Reden van afhankelijkheid in Y
Figuur 21	Samenvattend overzicht van het theoretisch kader

Bijlage III – Opzet van het interview

Interview EHS beleid

Inleiding

- Korte algemene introductie
- Doel gesprek
- Functie/organisatie

Beleidsinhoud van de EHS

Realisatie van de herijkte EHS

1. Waarom is er gekozen voor een compact en hoogwaardig EHS stelsel?
2. Waarom is er voor gekozen dat Ecologische verbindingszones een klein deel van het X Natuurnetwerk uitmaken?
3. Waarom heeft provincie X voor de realisatietermijn van X voor de herijkte EHS gekozen?
 - Wat zijn de belangrijkste afwegingen geweest bij deze keuze?
 - Is het voor het einde van jaar X te realiseren aantal hectare voor de herijkte EHS haalbaar en realistisch? Waarom is dit haalbaar en realistisch?
 - Waren er ontwikkelingen of krachten vanuit het veld die van invloed zijn geweest op de keuze?
4. Waarom is er voor gekozen om de opgave nieuwe natuur te verkleinen van X naar X hectare?
5. Waarom is er voor gekozen om minder hectares aan natuur binnen de EHS te ontwikkelen?
 - Op basis waarvan is gekozen voor de oppervlakte van de EHS ter grootte van X hectare?
6. Waarom is er voor gekozen om die percelen te schrappen waarop nog geen ontwikkeling van natuur heeft plaatsgevonden en waar nog geen investeringen met publieke middelen zijn gedaan?
7. X heeft ervoor gekozen om binnen het beheer van de nieuwe EHS te kiezen voor een groot aandeel aan agrarische natuur. Op basis waarvan is deze keuze gemaakt en hoe is door partijen uit het veld hierop gereageerd?
 - Welke keuzes zijn er gemaakt wat betreft het deels uit de EHS halen van gebieden met (de mogelijkheid tot) agrarisch natuurbeheer? Waarom is hier voor gekozen en wat speelde bij deze keuze een rol? Waren er bepaalde invloeden op deze besluiten?

Ontwikkelopgave van de herijkte EHS

8. De provincie heeft zich tot doel gesteld in jaar X alle grond te hebben verworven en/of dat ze beschikbaar zijn voor de natuur. Waarom is voor deze realisatietermijn gekozen?
 - Is het haalbaar om in jaar X alle grond te hebben verworven of dat ze beschikbaar zijn voor de natuur? Waardoor komt het dat dit wel of niet haalbaar is?
 - Welk verwervingsinstrument wordt er gehanteerd?
 - Wordt er actief of passief grondverwervingsbeleid gevoerd?
 - Is er individueel of integraal beleid aanwezig wat betreft grondverwerving en waardoor komt dit?
 - Is de inzet van BBL-gronden mogelijk? Waardoor wel of niet?
 - Wat is de stand van zaken met betrekking tot het aantal hectare nog door te leveren of te verkopen BBL-gronden?
9. Waarom en op basis waarvan is er voor gekozen om de ontwikkelopgave te verkleinen?
 - Op basis waarvan is voor deze omvang in hectare van de ontwikkelopgave binnen de herijkte EHS gekozen?

10. Op basis waarvan heeft de provincie de hoogte van het voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS beschikbare provinciale budget bepaald?
 - Heeft de provincie ervoor gekozen om veel eigen middelen te reserveren voor de ontwikkelopgave van de herijkte EHS en waarom is hiervoor gekozen?
11. In de beleidsuitwerking is reeds aangekondigd dat het realisatietempo omhoog moet.
 - Waardoor is het vertraagde realisatietempo ontstaan?
 - Is het realisatietempo reeds versneld en waardoor komt dit?
12. Met de manifestpartners is afgesproken om het tempo te verhogen naar X aantal hectare aankoop/functieverandering en X aantal hectare inrichting per jaar.
 - Is dit haalbaar en waarom wel of niet?
 - Waar is het realisatietempo afhankelijk van?

Beheeropgave van de herijkte EHS

13. Op basis waarvan heeft de provincie de hoogte van het voor de beheeropgave van de herijkte EHS beschikbare provinciale budget bepaald?
 - Waarom is er gekozen voor deze wijze van verdeling van het provinciale budget voor de herijkte EHS over de ontwikkel- en beheeropgave van de herijkte EHS?
 - Waarom is er gekozen voor deze wijze van verdeling van het budget voor de beheeropgave van de herijkte EHS over de verschillende beheertaken (specificeren naar beheertaak)?
14. Provincie X heeft een hoog aandeel aan beheer van EHS op het land ten opzichte van andere provincies. Dit beheer wordt gefinancierd met provinciale of Rijkssubsidie, dan wel de Rijksbijdrage voor Staatsbosbeheer. Zijn in provincie X voldoende financiële middelen hiervoor beschikbaar en op basis waarvan is besloten om dit bedrag aan middelen beschikbaar te stellen?
15. "Daarnaast hebben provincies ILG bestedingen verantwoord die niet via DR en DLG zijn gerealiseerd. Het betreft met name onderdelen van de ILG categorieën, alternatieve beheer afspraken in met name provincie X".
 - Waarom is er voor alternatieve beheerafspraken gekozen en om deze middelen op deze wijze te financieren?
16. Verlopen de aanwijzingsbesluiten voorspoedig?
 - Waarom en waardoor komt dit?

Samenwerking met actoren

17. Welke rollen vervullen de verschillende actoren binnen het kader van het provinciale EHS beleid?
18. Met welke actoren en waarom heeft de provincie met deze actoren opgetrokken en/of trekt met deze actoren op met betrekking tot het provinciale EHS beleid?
 - Is er sprake van wisselingen in de samenwerking met actoren?
 - Met welke actoren werd het meest opgetrokken en waarom?
 - Hoe heeft de provincie gereageerd op het door provinciale partners aangeboden manifest?
19. Heeft u signalen ontvangen dat actoren in mindere mate tevreden waren over de omvang van de herijkte EHS?
 - Hoe hebben de actoren naar aanleiding hiervan gehandeld?
 - Waarom zouden de actoren zich wel of niet kunnen vinden in de omvang van de herijkte EHS en was er sprake van verschillende doelstellingen en standpunten tussen de provincie en actoren?

20. Hebben er verschuivingen plaatsgevonden in de betrokken actoren en de samenstelling van de coalities en waardoor komt dit?

Bronnen

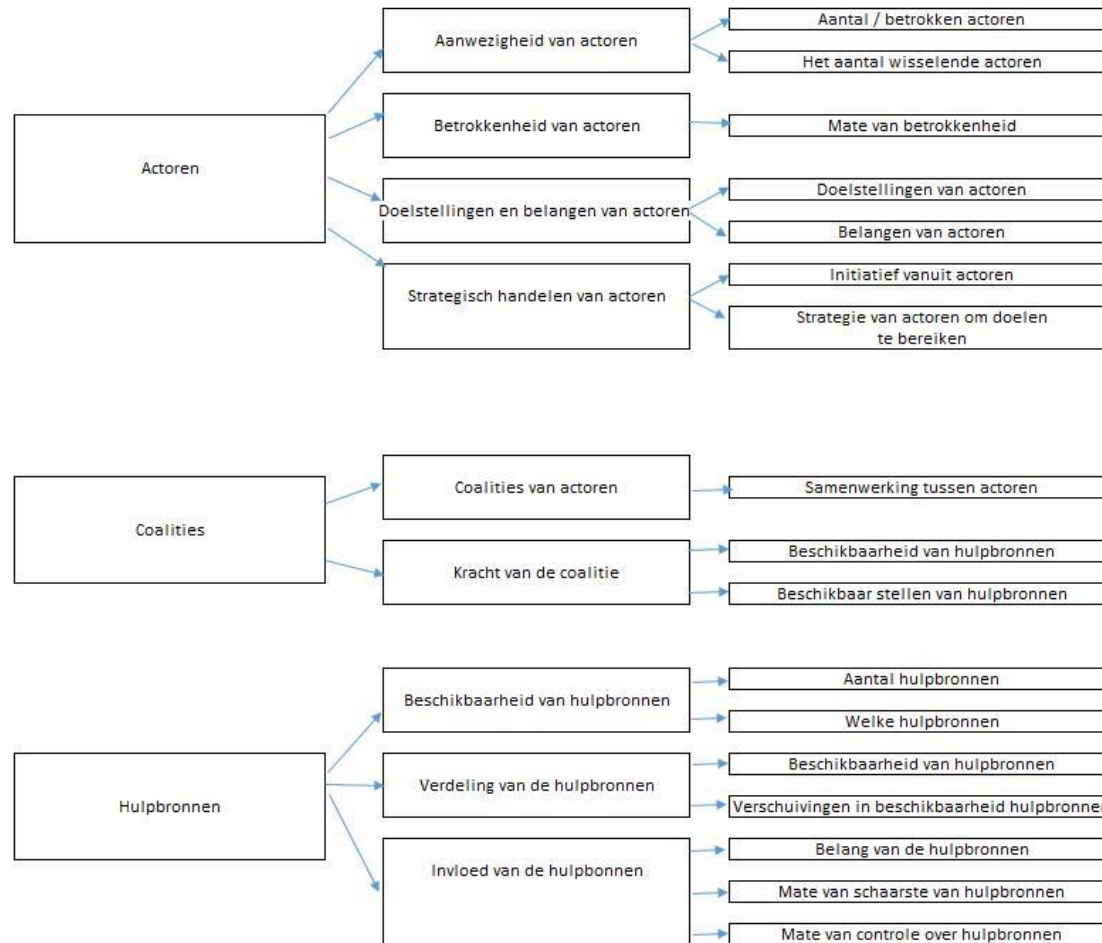
21. Hoe zijn de bronnen verdeeld tussen de verschillende bij het EHS beleid betrokken actoren?
- Is of was de provincie afhankelijk van bronnen van actoren?
 - Over welke bronnen beschikken of beschikten de actoren (inclusief de provincie)?
 - Van welke bronnen was de provincie afhankelijk en waarom?
22. De provincie kan verschillende instrumenten inzetten.²⁷ Hoe vaak doen partijen een beroep op deze middelen en welke partijen zijn afhankelijk van welke middelen?
23. Welke invloed had welke bron op het EHS beleid?
- Hebben er verschuivingen plaatsgevonden in de beschikking van actoren over hulpbronnen?
24. Heeft de provincie de beschikking gekregen over bronnen waarvan men afhankelijk was?
- Waardoor wel of niet?
 - Hoe is de provincie met de afhankelijkheid van bronnen omgegaan?

Afsluiting

Zaken niet aan bod gekomen, Tips, Bedanken, Hoe verder.

²⁷ Bijvoorbeeld procesbegeleiding, schadeloosstelling, uitwisseling van kennis, financieel bijdragen, aanmoedigen inzetten herverkaveling, inpassingsplannen etc.

Bijlage IV – Onderdelen en variabelen van de beleidsarrangementenbenadering



Bijlage V – Onderdelen en variabelen van de resource dependency theory



Summary

Introduction

This summary provides a brief overview of the research of the master thesis. The main elements of the master thesis will be discussed. The following elements will be stressed: *motivation for the research, research goal, research questions, theoretical framework of the research (the concept 'policy', and the policy arrangement approach and the resource dependency theory), methodology, agreements, the content of the policy, explanations for the differences and conclusions.*

Motivation for the research

During the eighties, people started to realize that the level of biodiversity would decrease in the future. To prevent against this scenario, measures were taken on administrative level in Europe. In 1979 and 1992, the birds and habitats directive came into force (Goedhart, 1998). These directives can be seen as the foundation of the Natura 2000 policy. Natura 2000 areas are protected, which means that it is not allowed to employ economic activities in these areas. Finally, during the beginning of the nineties, the Ecological Main Structure (EMS/ EHS) was founded. The focus within the EMS is on the connection of nature reserves so that flora and fauna can move between these areas and can expand themselves (Lammers et al. 2005).

At the beginning of the 21st century, the measures have been evaluated on Dutch level. The general findings of the evaluation were that the measures have not resulted into concrete connections and that the collaboration between actors was unsatisfactory. After the evaluation, the Dutch government, regional water authorities and IPO agreed upon new ways of collaboration. This was the foundation of the ILG programme. The Dutch government would make agreements with the individual provinces about the achievements and ambitions of the ILG programme for the years 2007 until 2013.

In 2010, the Dutch coalition parties CDA, VVD and PVV have come to an agreement upon the decentralization of the nature policy

from the Dutch government to the provinces. Henk Bleker, the former state secretary of economic and agricultural affairs, would make agreements with the provinces about the decentralization. In the end, several agreements between the Dutch government and IPO have been made and have been repeatedly revised. These revisions have resulted into uncertainty and obscurity at the provincial level, because of the fact that the provinces were obliged to fulfil their administrative and juridical obligations from the ILG programme. In 2011, Bleker announced that the ILG period should be ended. The result of this was that the provinces did not draft new contracts; the developments in the rural area were put on hold for a while.

Research goal

The decentralization of the nature policy from the Dutch government to the provinces (in this case the provinces of X and Y) was listed in the Onderhandelingsakkoord (2011). The provinces were requested to individually develop a EMS policy. Currently, an overview of the decisions made by the provinces within their nature policy is lacking. This research focuses on the way of EMS policy formulation by the provinces, the similarities and differences between the provincial EMS policy, and the declarations for the similarities and differences. Insight in the way of EMS policy formulation by the provinces, the similarities and differences between the provincial EMS policy, and the declarations for the similarities and differences is lacking. Insight in these things will support the Provincial Councils in setting frameworks, controlling the Board of Deputies and in its role of budgeting. The following goal can be drawn for this research:

“To provide the Provincial Councils insight in the way of EMS policy formulation by the provinces, the similarities and differences between the provincial EMS policy, and the declarations for the similarities and differences between the EMS policy formulation by the provinces”.

Research questions

In order to meet the goal of this research, research questions have been formulated. The

research consists of a central research question and several sub questions. The central research question can be answered by the answers on the sub questions. The following central research question have been formulated for this research:

In which way have the provinces X and Y formulated their EMS policy and how can the similarities and differences between the ways of formulation of the EMS policies be explained?

Furthermore, the following sub questions have been formulated for this research:

- I. *Which agreements have been made in the main documents between the Dutch Government and the provinces of X and Y between 2011 and 2014 in the field of the EMS and which agreements have been made in the manifestos between the provinces of X and Y and the associated actors?*
- II. *How is the decentralized EMS policy organized on provincial level?*
- III. *In which ways have the provinces of X and Y formulated their policy of the realization of the reassessed EMS?*
- IV. *In which ways have the provinces of X and Y formulated their policy of development task of the reassessed EMS?*
- V. *In which ways have the provinces of X and Y formulated their policy of management task of the reassessed EMS?*
- VI. *Which similarities and differences exist in the field of the realization, development task and the management task of the reassessed EMS between the provinces X and Y?*
- VII. *How can the ways of EMS policy formulation in the field of the reassessed EMS in the provinces of X and Y be explained?*

Theoretical framework

The findings of the research regarding the similarities and differences, and the explanations for the similarities and differences must be supported by theory. This research deals with the aspects and the dimensions of the concept 'policy', the policy arrangement approach (beleidsarrangementenbenadering) and the resource dependency theory. These theories form the theoretical framework of this research.

Policy

According to Arentsen (1991), the concept 'policy' consists of three aspects: the *content of the policy*, *policy processes* and *policy effects*. Bressers and Klok (1993) state that the *content of the policy* consists of policy purposes, policy instruments and time selection. Policy purposes refer to one or more elements of a policy problem (Bressers, 1992). Further, Bressers and Klok (1993) state that a policy instrument refers to "a device that can be used by a person or a group to stimulate one or more purposes". Hoogerwerf (1980) states that "policy purposes can be realized on the basis of the application of different instruments". Time selection refers to the decisions concerning the way of policy formulation. Time selection consists of the elements moments in time, the policy rate and the time sequence (Hoogerwerf, 1980). Building further on this, Hoogerwerf (1980) states that time selection refers to the attainment of purposes and the application of policy methods. The different types of purposes are short, medium and long term purposes (Hoogerwerf, 1980).

Policy formulation can be seen as a process. According to Kuyper (1980), a policy process can be characterized by "its dynamics and the mutual influencing of associated actors and factors". Brans and Craeghs (2000) state that the environment has a strong influence on the policy. This research deals with the content of the EMS policy of the provinces and the influence of the environment on the policy. According to De Bruijn and Ten Heuvelhof (1993), "interaction in network structures and power balances between governments and associated actors determine the progress of the policy process (the interaction perspective). A

central conception of the interaction perspective is that actors are not able to individually realize their goals because of that they are mutually dependent upon the resources of other actors. That is why actors collaborate with each other. Actors strive to realize goals inside and outside their organization, which is also known as the strategic acting of actors (De Bruijn and Ten Heuvelhof, 1993). The policy arrangement approach of Van Tatenhove et al. (2000) can be used in order to study the strategic behaviour and explanations for interaction between actors.

Policy arrangement approach

Leroy et al. (2000) state that policy arrangements refer to “the temporal stabilization of the organization and the content of the policy”. The organization and the content of the policy are connected (Leroy et al. 2000). The policy arrangement approach distinguishes between organizational dimensions (actors and coalitions, resources and playing rules) and dimensions with regard to content (discourses). The overview below presents the dimensions of the policy arrangement approach.

Dimensions	Typification
Organization of the policy <i>Actors and coalitions</i>	Actors associated with the EMS policy and the coalitions of actors.
<i>Resources</i>	Resources of an actor that can be applied by an actor within the scope of the EMS policy.
<i>Playing rules</i>	The applicable playing rules within the scope of the EMS policy.
Content of the policy <i>Discourses</i>	The cohesive total of ideas, concepts and categories within a discussion. The discourses shape the structure of the discussion.

(Leroy et al. 2000)

This research deals with the dimensions actors and coalitions and resources, the other dimensions fall outside the scope of this research.

Actors and coalitions

Van Tatenhove et al. (2000) state that a policy arrangement can be typified by a (limited) number of coalitions. Actors in the coalitions share the same opinions, have equal interests (realization of a policy goal), share the same resources and/or are dependent of the same playing rules (Van Tatenhove et al. 2000).

Resources

The dimension resources refers to the distribution of influence between actors. On the basis of influence, actors are able to determine the policy outcomes (Giddens, 1984). The distribution and application of resources play a central role. Further, Arts et al. (2001) state that the distribution of resources refers to the input side, while influence refers to the output side. Giddens (1984) states that actors are able “to intervene in decision making processes and to realize outcomes”.

Resource dependency theory

The last part of the theoretical framework is the resource dependency theory (RDT). A central conception in the RDT is that organizations apply several inter-organizational connections, which can be controlled in order to decrease the dependency of the resources of actors in their environment (Jones, 1999; Pfeffer, 1982; Pfeffer & Salancik, 1978). Furthermore, the RDT builds upon the idea that “an organization strives to minimize its dependency of the delivery of (scarce) resources of other organizations in its environment” (Pfeffer & Salancik, 1978). According to Johnson Jr. (1995), “organizations are insufficient self-sufficient and obliged to set up relationships with actors in its environment. Because of that resources are dissimilarly distributed, it is necessary to asymmetrically exchange. Because of this, power balances cannot be precluded” (Johnson Jr., 1995). This research deals with the dimension interdependency. Pfeffer & Salancik (1978) state that the degree of dependency can be explained on the basis of the importance of the resource for the organization, the degree to which it is possible to distribute the resources, the degree of scarceness of the resources and the degree to which it is possible to control the resources.

Methodology

Arentsen (1991) states that “it is interesting to study whether governments act differently by the execution of the same policy in different areas”. This research focuses on the way of EMS policy formulation by the provinces, the similarities and differences between the provincial EMS policy, and the explanations for the similarities and differences. The provinces of X and Y are the cases of this research. The EMS policies of the provinces of X and Y, the similarities and differences between the EMS policies of these provinces and the explanations of the similarities and differences will be studied.

Agreements

Several agreements form the basis of the decentralization of the nature policy. Several agreements have been made between Dutch government and IPO (association of provinces) and between the provinces X and Y (manifestos). First of all, the main agreements between the Dutch government and the IPO are the *Onderhandelingsakkoord* (2011), the coalition agreement ‘*Bruggen slaan*’ (2012) and the *Natuurpact* (2013). Secondly, the provinces of X and Overijssel have made agreements with the associated actors on provincial scale in the manifestos X *Natuurmanifest* (2011) and manifestos Y (2013).

Onderhandelingsakkoord

In the *Onderhandelingsakkoord*, Dutch government and IPO have agreed on that the nature policy will be decentralized from the Dutch government to the provinces after 1 January 2014. The provinces were asked to invest the governmental resources in the international obligations (Natura 2000, Water Framework Directive and the Programmatic Approach to Nitrogen). Dutch government and the provinces have agreed on the administrative agreements of the ILG programme were immediately ceased. The remaining part of the ILG-resources must be applied for the management task in the years 2011 until 2013 and for the financing of the administrative and juridical liabilities. In the end, there is a deficit of € 214 million, Dutch government covers € 88 million and the rest, € 128 million will be paid by the provinces

(Ministerie van BZK, EL & I and IPO, 2011). Furthermore, the Dutch government and IPO have agreed on 2021 as the year of realization of the reassessed EMS. The development task was reduced to an acquisition task of 17.000 hectare farmland and a planning task of 40.000 hectare new nature. The development task will be covered by the land for land principle (Ministerie van BZK et al. 2011). To concede the provinces in the management costs, Dutch government deposits € 100 million per year in the provincial funds. Furthermore, the provincial share in the *Dienst Landelijk Gebied* (duty rural area) will be decentralized to the provinces as well.

Coalition agreement ‘Bruggen slaan’

The following has been registered in the coalition agreement ‘*Bruggen slaan*’: “the EMS will be executed, including the corridors, but we will take more time for it” (Rutte & Samsom, 2012). The agreement in the *Onderhandelingsakkoord* (2013), that the Dutch government deposits € 100 million per year for the management task in the provincial funds will be revised. The coalition parties have agreed upon a deposit of € 200 million per year in the provincial funds for the execution of the management task.

Natuurpact

In the autumn of 2013, the ambitions of the coalition agreement ‘*Bruggen slaan*’ were translated into the *Natuurpact*. The Rutte II administration pays € 200 million per year for the development and management of nature until 2027. The following ambitions have been registered in the *Natuurpact*:

- 1) A redoubling of the acquisition- and planning task
- 2) Realization of natural connections
- 3) An increase of the quality of nature
- 4) Giving an impulse to the nature outside the EMS
- 5) Paying more attention to the protection of species
- 6) Organizing the agricultural nature management more efficiently

(Ministerie van EZ, 2013)

EMS and the Dutch Nature Network

The year of realization of the reassessed EMS have been shifted from 2021 (*Onderhandelingsakkoord*) to 2027 (*Natuurpact*). More time will be taken for the

realization of the development task. Furthermore, the phrase 'EMS' was transferred into 'Natuurnetwerk Nederland' (Ministerie van EZ, 2013). The Natuurnetwerk Nederland (Dutch Nature Network) will be larger than the EMS; the planning task will be increased from 40.000 to 80.000 hectare and the acquisition task will be increased from 17.000 to 34.000 hectare (Ministerie van EZ, 2013).

X natuurmanifest

The reassessed EMS

The manifesto partners in X have composited a map with the reassessed EMS. The focus in the EMS of the province of X is on the international (Natura 2000 and the Water Framework Directive) and national goals (Xe manifestpartners, 2011). The manifesto partners agreed upon the reduction of the EMS by 6.000 hectare. The reassessed EMS was reduced from 11.300 to 5.300 hectare (Xe manifestpartners, 2011).

Starting points of the reassessed EMS

The manifesto partners in X aim to encourage agricultural nature management. The development task new nature, 5.300 hectare, consists of 1.100 hectare agricultural nature management. A sum of € 1,1 million have been facilitated by the manifesto partners (Xe manifestpartners, 2011).

Furthermore, the phrase 'ESM' have been replaced by the phrase 'X Natuurnetwerk' (Nature Network of X). The manifesto partners have agreed on 2025 as the year of realization of the reassessed EMS.

Y natuurmanifest

According to the manifesto partners in the province of Y, the decentralization of the nature policy can be viewed as an opportunity to connect the ecological and economic tasks (Ye manifestpartners, 2013). The manifesto partners have chosen for 2018 as the year of realization of the EMS. The manifesto partners have agreed on that each partner contributes to the process. The province of Y brings in its own ambitions. tasks (juridical and European obligations) and it serves as area director (Ye manifestpartners, 2013). The manifesto partners state that there must be a

clear balance between the tasks, resources and instruments (Ye manifestpartners, 2013).

Adjustments in the available resources immediately affect the ambitions. Furthermore, collaboration with other governments, the business sector and other parties must be encouraged. The manifesto partners aim to finance as much as possible of the EMS with private money.

The development task of the province of Y consists of 8.800 hectare. The 8.800 hectare consists of administrative and juridical obligations (3.900 hectare), and international obligations (Natura 2000 and Programmatic Approach to Nitrogen) (4.300 hectare) (Ye manifestpartners, 2013). Presumably, the 4.300 hectare will receive a more nature related destination. The rest of it will receive an agricultural destination and will be circumscribed outside the EMS. Areas that do not contribute to the goals of the birds and habitats directive have been circumscribed outside the EMS.

Tasks within the EMS

The reassessed EMS will be circumscribed within the zone 'Ondernemen met Natuur en Water' (ONW) (entrepreneurship with nature and water). The tasks within the EMS will be adjusted downwards (Ye manifestpartners, 2013). The manifesto partners aim to strengthen water, nature and the landscape in the buffer zone (the ONW zone) via other strategies. Companies, citizens and other stake holders should be encouraged and facilitated to realize the economic and ecological tasks. These partners should also be invited to contribute to the Programmatic Approach to Nitrogen and Natura 2000 tasks (Ye manifestpartners, 2013).

Content of the policy

The content of the EMS policy consists of three elements: 1) the realization of the reassessed EMS, 2) the development tasks of the reassessed EMS, and 3) the management task of the reassessed EMS. These elements form the framework of the EMS policy (Noordelijke Rekenkamer, 2014). Having said that, the EMS policies of the provinces X and Y will be studied and described on the basis of these three elements.