

De provinciale natuur van Rutte II

Een ex-ante evaluatie van het EHS-beleid van de provincies
na de omslag in het Rijksnatuurbeleid 2010-2012

Tobias Wolters



Bachelorthesis Milieu-maatschappijwetenschappen
Opleiding Geografie, Planologie en Milieu
Radboud Universiteit Nijmegen
2013



De provinciale natuur van Rutte II

Een ex-ante evaluatie van het EHS-beleid van de provincies na de omslag in het
Rijksnatuurbeleid 2010-2012

Auteur: Tobias Wolters
Student nr.: s4070763
Begeleider: Drs. J. Gersie

Bachelorthesis Milieu-Maatschappijwetenschappen
Opleiding Geografie, Planologie en Milieu
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Augustus 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorthesis over het EHS-beleid in de provincies na de omslag in het Rijksnatuurbeleid in de periode 2010-2012. Na ongeveer een half jaar van onderzoek is dit de afronding van mijn bachelor Milieu-maatschappijwetenschappen aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Als vervolg hierop begin ik volgend jaar aan de aansluitende master Milieu-maatschappijwetenschappen.

Alhoewel het idee om onderzoek te doen naar twaalf provincies toch wel redelijk ambitieus was, heb ik geen moment spijt gehad van de keuze voor dit vele werk. Het proces was niet altijd even gemakkelijk, maar de EHS is een bijzonder interessant onderwerp gebleken. Daarnaast zorgde het houden van interviews in twaalf provincies ervoor dat ik tijdens het onderzoek alle provinciehoofdsteden en provinciehuizen in Nederland heb bezocht, wat een erg leuke ervaring was. Ik wil dan ook alle informanten hartelijk bedanken voor de medewerking aan de interviews. Mijn bijzondere dank gaat uit naar mijn begeleider, drs. Jaap Gersie. De feedback die ik van hem heb gekregen, maakt het dat ik zijn begeleiding als onmisbaar heb ervaren. Daarnaast wil ik ook mijn familie en vrienden bedanken voor het meedenken aan dit onderzoek.

Tot slot wens ik u bij deze veel leesplezier toe.

Tobias Wolters
Nijmegen, 16 augustus 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	III
Samenvatting	VII

1	Inleiding	1
1.1	Projectkader	1
1.2	Doelstelling	2
1.3	Onderzoeksmodel	3
1.4	Vraagstelling	4
1.5	Werkwijze	5
1.6	Opbouw van de thesis	5
2	Theoretisch kader	7
2.1	Beleidsarrangementen-benadering	7
2.1.1	Actoren en coalities	8
2.1.2	Hulpbronnen	8
2.1.3	Spelregels	8
2.1.4	Discoursen	9
2.2	De BAB in evaluatieve context	9
2.3	Conceptueel model	10
2.4	Zicht op operationalisatie	11
3	Methodologie	12
3.1	Onderzoeksstrategie	12
3.2	Operationalisatie	13
3.2.1	De realisatie van de EHS	13
3.2.2	De aanpak op rijksniveau – BAB-dimensies	13
3.2.3	De aanpak op provinciaal niveau – congruentie	14
3.3	Onderzoeksmateriaal	15
3.4	Data-analyse	15
4	EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau – Rutte I en Rutte II	16
4.1	EHS-beleidsarrangement Rutte I	16
4.1.1	Discoursen	16
4.1.2	Spelregels	17
4.1.3	Actoren en coalities	18
4.1.4	Hulpbronnen	19
4.2	EHS-beleidsarrangement Rutte II	19
4.2.1	Hulpbronnen	20

	4.2.2 Spelregels	20
	4.2.3 Discoursen	20
	4.2.4 Actoren en coalities	21
4.3	Rutte I en Rutte II in de provincies	21
5	EHS-beleidsarrangementen op provinciaal niveau	23
5.1	Methode en structuur	23
5.2	Provincie Groningen	23
	5.2.1 Geld	23
	5.2.2 Provincie	24
	5.2.3 Regels	24
	5.2.4 Netwerkvorming	24
	5.2.5 Mate van congruentie	24
5.3	Provincie Friesland	25
	5.3.1 Geld	25
	5.3.2 Provincie	25
	5.3.3 Regels	25
	5.3.4 Netwerkvorming	25
	5.3.5 Mate van congruentie	26
5.4	Provincie Drenthe	26
	5.4.1 Geld	26
	5.4.2 Provincie	26
	5.4.3 Regels	27
	5.4.4 Netwerkvorming	27
	5.4.5 Mate van congruentie	27
5.5	Provincie Overijssel	28
	5.5.1 Geld	28
	5.5.2 Provincie	28
	5.5.3 Regels	28
	5.5.4 Netwerkvorming	29
	5.5.5 Mate van congruentie	29
5.6	Provincie Flevoland	29
	5.6.1 Geld	29
	5.6.2 Provincie	30
	5.6.3 Regels	30
	5.6.4 Netwerkvorming	30
	5.6.5 Mate van congruentie	30
5.7	Provincie Gelderland	31
	5.7.1 Geld	31
	5.7.2 Provincie	31
	5.7.3 Regels	32
	5.7.4 Netwerkvorming	32
	5.7.5 Mate van congruentie	32
5.8	Provincie Utrecht	33
	5.8.1 Geld	33

	5.8.2 Provincie	33
	5.8.3 Regels	33
	5.8.4 Netwerkvorming	33
	5.8.5 Mate van congruentie	34
5.9	Provincie Noord-Holland	34
	5.9.1 Geld	34
	5.9.2 Provincie	35
	5.9.3 Regels	35
	5.9.4 Netwerkvorming	35
	5.9.5 Mate van congruentie	35
5.10	Provincie Zuid-Holland	36
	5.10.1 Geld	36
	5.10.2 Provincie	36
	5.10.3 Regels	37
	5.10.4 Netwerkvorming	37
	5.10.5 Mate van congruentie	37
5.11	Provincie Zeeland	37
	5.11.1 Geld	38
	5.11.2 Provincie	38
	5.11.3 Regels	38
	5.11.4 Netwerkvorming	38
	5.11.5 Mate van congruentie	38
5.12	Provincie Noord-Brabant	39
	5.12.1 Geld	39
	5.12.2 Provincie	39
	5.12.3 Regels	40
	5.12.4 Netwerkvorming	40
	5.12.5 Mate van congruentie	40
5.13	Provincie Limburg	41
	5.13.1 Geld	41
	5.13.2 Provincie	41
	5.13.3 Regels	41
	5.13.4 Netwerkvorming	41
	5.13.5 Mate van congruentie	42
5.14	Overzicht resultaten en voorlopige conclusies	42
6	Conclusie, reflectie & aanbevelingen	44
6.1	Conclusie	44
6.2	Reflectie	46
6.3	Aanbevelingen	47
	Referenties	49
Bijlage 1	Lijst van geïnterviewde informanten	53
Bijlage 2	Interviewguide	55

Samenvatting

In 1990 is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd door het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) om te komen tot een ruimtelijk samenhangend geheel van hoogwaardige natuurgebieden in Nederland. Op het gebied van het beleid omtrent de EHS hebben zich de afgelopen jaren grote veranderingen voorgedaan. Dit kwam voornamelijk tot uiting in het EHS-beleid van het kabinet Rutte I. Er werd door dit kabinet 600 miljoen bezuinigd op de EHS, een gigantische bezuiniging van bijna twee derde van het gehele budget. Daarnaast is het EHS-beleid gedecentraliseerd naar de provincies. Na de val van het kabinet Rutte I en bij de vorming van het kabinet Rutte II is het EHS-beleid vervolgens deels herzien. Dit kwam voornamelijk tot uiting in de extra financiële middelen die door het kabinet Rutte II ter beschikking worden gesteld.

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de ambities van het kabinet Rutte II werkelijk positief uitpakken voor het EHS-beleid. De veranderingen van provinciaal EHS-beleid ten gevolge van het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II zijn vergeleken en geëvalueerd. De doelstelling van het onderzoek was de volgende:

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de verbetering van het EHS-beleid door de veranderingen van provinciaal EHS-beleid ten gevolge van het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II vergelijkend te evalueren.

Om een compleet te verkrijgen, is het EHS-beleid van alle twaalf Nederlandse provincies onderzocht. Dit heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende centrale vraag:

In hoeverre is het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II positief voor het EHS-beleid in de provincies vergeleken met het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte I?

In hoofdstuk 2 is de theoretische onderbouwing van dit onderzoek geconstrueerd. Hier is er voor gekozen om de beleidsarrangementen-benadering (BAB) te gebruiken voor het beschrijven van de EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau en op provinciaal niveau. Deze theorie onderscheidt een viertal dimensies, te weten actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Aan de hand van deze dimensies is het EHS-beleid op rijksniveau en provinciaal niveau beschreven. Vervolgens is de BAB in een evaluatieve context geplaatst met behulp van een begrip congruentie, wat is gebruikt als een maat voor de samenhang van de verschillende EHS-beleidsarrangementen.

In hoofdstuk 3 is de methode van het onderzoek beschreven. Om de EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau te onderzoeken, is een bureauonderzoek uitgevoerd. De methode voor de analyse van de twaalf Nederlandse provincies was te omschrijven als een casestudy met een survey-achtig karakter. Dit wil zeggen dat er casestudies worden uitgevoerd op een groot aantal onderzoekseenheden. Op deze manier is het mogelijk geweest om een compleet beeld te verkrijgen van het provinciale EHS-beleid in Nederland. Ook is de eerder geconstrueerde theorie aan de hand van een aantal dimensies in dit hoofdstuk geoperationaliseerd. Er wordt daarnaast een overzicht gegeven van het onderzoeksmateriaal en beschreven hoe de analyse van de data is verlopen.

In hoofdstuk 4 is begonnen met het empirische gedeelte van het onderzoek door de EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau te beschrijven aan de hand van de BAB. Allereerst is een beschrijving gegeven van de vier dimensies van het EHS-beleidsarrangement van Rutte I. Het beleid van Rutte I werd gekenmerkt doordat er hard werd bezuinigd, het beleid werd gedecentraliseerd naar de provincies en de focus kwam te liggen op het aantal nog te realiseren hectares. Het discours dat hierbij werd gevolgd, is omschreven als een 'hectarediscours'. Wat betreft de spelregels hield Rutte I vast aan de bestaande regelgeving. Door de decentralisatie van het beleid kreeg de provincie een grotere rol toegewezen bij de realisatie van de EHS. Het belangrijkste kenmerk wat betreft de hulpbronnen was de bezuiniging van 600 miljoen op de EHS.

Er is vervolgens gekeken naar de veranderingen en overeenkomsten van het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II ten opzichte van het kabinet Rutte I. Hierbij waren er vooral veranderingen zichtbaar bij de hulpbronnen en discoursen van het beleid. Er werd 200 miljoen euro extra toegevoegd aan de financiële hulpbronnen voor de realisatie van de EHS. Hiermee kwam Rutte II terug op het 'hectarediscours' van Rutte I en lijkt er weer sprake te zijn van de oorspronkelijke netwerkgedachte. Dit is vertaald naar het zogenaamde 'netwerkdiscours'. Wat betreft de actoren en regelgeving waren er geen grote veranderingen zichtbaar bij het EHS-beleidsarrangement van Rutte II.

Op basis van de veranderingen en overeenkomsten van de EHS-beleidsarrangementen zijn vervolgens vier beleidsaspecten geformuleerd, te weten 'Geld', 'Provincie', 'Regels' en 'Netwerkvorming'. Aan de hand van deze aspecten is de analyse van het provinciale EHS-beleid uitgevoerd. Deze aspecten zijn gevisualiseerd in de vorm van een beleidsketen.

In hoofdstuk 5 is vervolgens de analyse van de provinciale EHS-beleidsarrangementen uitgevoerd. Per provincie zijn de beleidsaspecten uit het voorgaande hoofdstuk beschreven en op basis hiervan is voor elke provincie de mate van congruentie met het rijksbeleid bepaald. Nadat alle twaalf de provincies waren beschreven is een overzicht van de resultaten gegeven en zijn er voorlopige conclusies getrokken. De mate van congruentie komt in de provincies redelijk met elkaar overeen. Er zijn geen grote verschillen tussen provincies en over het algemeen is de congruentie van het provinciale beleid met het rijksbeleid hoog te noemen. Dit betekent dus dat het provinciale beleid en het rijksbeleid een goede samenhang vertonen. Het beleid dat door de rijksoverheid wordt uitgezet wordt ook in de provincies overgenomen, zij het met bescheiden verschillen tussen de twaalf provincies.

Wat betreft het aspect Geld ligt de congruentie over het algemeen hoog. Het tweede aspect, de decentralisatie van het EHS-beleid naar de provincies, wordt in alle provincies positief ontvangen. Wat betreft regelgeving verandert er in de meeste provincies weinig, zeker wanneer de kabinetten Rutte I en Rutte II onderling worden vergeleken. De provincie was voor de decentralisatie namelijk ook al het bevoegd gezag voor de toepassing EHS-beschermingsregime. De netwerkvorming is in een aantal provincies door de herijking matig te noemen.

In hoofdstuk 6 zijn op basis van deze resultaten de centrale vraag en deelvragen van dit onderzoek beantwoord. Hierbij werd geconcludeerd dat het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II duidelijke positieve effecten heeft op het provinciale EHS-beleid in vergelijking met het EHS-beleidsarrangement Rutte I. Hierbij wordt wel de kanttekening gezet dat er vergeleken met de oorspronkelijke situatie, dus voor Rutte I, nog steeds sprake is van een bezuiniging. De EHS wordt nog steeds herijkt, aangezien de gelden van het kabinet Rutte II geen ruimte bieden om bovenop de herijkte ontwikkelopgaves extra natuur te realiseren. Hierdoor schiet de vorming van een netwerk in een aantal provincies tekort. Samenvattend kan worden gezegd dat de het beleidsarrangement van Rutte II positief is voor het EHS-beleid in de provincies vergeleken met het beleidsarrangement van Rutte I, maar dat het beleid wat betreft de ontwikkelopgave en vorming van een netwerk minder positief is dan voor de Rutte-kabinetten.

Na deze conclusie is er een reflectie gegeven op de theorie, de methode en de empirische analyse van het onderzoek. Hierbij kwam naar voren dat er bij de theoretische onderbouwing van het onderzoek ruimte zit voor verbetering. De methode voor dit onderzoek bleek redelijk goed toepasbaar en ook de empirische analyse was redelijk stevig door het onderzoeken van alle twaalf provincies.

De scriptie is afgesloten met een aantal aanbevelingen. Er wordt aanbevolen om de decentralisatie van EHS-beleid, en wellicht wel natuurbeleid in het algemeen, door te blijven zetten. Wel wordt duidelijk dat de afstemming tussen provincies soms wat achter blijft doordat er geen sprake is van landelijke richtlijnen die met het rijk of met de provincies onderling zijn afgesproken. Er wordt daarom aanbevolen om op dit gebied toch een soort van richtlijn op te stellen om zo te komen tot een onderling beter afgestemd EHS-beleid. De meest voor het hand liggende beleidsaanbeveling is tenslotte van financiële aard. Om de netwerkvorming in de provincies verder mogelijk te maken, zou het positief zijn om meer middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van de EHS. Gezien de huidige economische situatie is dit naar alle waarschijnlijkheid echter niet haalbaar. In eerste instantie wordt daarom in het bijzonder aanbevolen om niet opnieuw te bezuinigen op de EHS.

1 Inleiding

1.1 Projectkader

In 1990 is in het Natuurbeleidsplan van het toenmalige ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) de Ecologische Hoofdstructuur geïntroduceerd. De voornaamste reden voor het invoeren van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) was de versnippering van natuurgebieden in kleine gebieden. Door deze versnippering komen natuurgebieden onderling geïsoleerd te liggen. De isolatie van deze gebieden is een bedreiging voor allerlei planten- en diersoorten die in de gebieden voorkomen en de milieukwaliteit in geïsoleerde natuurgebieden vermindert dan ook vaak. De EHS is ontworpen om deze versnippering tegen te gaan (Geertsema, Bouwma, Daamen & Meeuwssen, 2003).

Het doel van de EHS is om te komen tot een ruimtelijk samenhangend geheel van hoogwaardige natuurgebieden in Nederland. De versnippering wordt tegengegaan door ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden, vergroten van bestaande natuurgebieden en door de aanleg van verbindingen tussen natuurgebieden. Ook zullen landbouwgebieden in combinatie met agrarisch natuurbeheer tot de EHS gerekend worden (Geertsema et al., 2003). Het verwezenlijken van een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden is sinds 1990 één van de belangrijkste opgaven in het natuurbeleid (De Boer, Kuindersma, Van der Zouwen & Van Tatenhove, 2008).

De EHS is niet enkel gelegen op het land. Het grootste deel van het netwerk ligt zelfs op zee. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een deel van de Noordzee, de Waddenzee en de Zuid-Hollandse Delta. Het totale oppervlak van deze 'natte natuur' bedraagt 6.300.000 hectare (Geertsema et al., 2003). In dit onderzoek zal de focus echter liggen op de totstandkoming van de EHS op land, vanwege de grotere moeilijkheden bij de realisatie hiervan.

Het oorspronkelijke streefgetal van de EHS op land was 728.500 hectare en het netwerk diende in 2018 gerealiseerd te zijn. De EHS wordt gerealiseerd door het aankopen en inrichten van gronden, het overdragen aan terreinbeheerders en het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren en particulieren (De Boer et al., 2008). De ontwikkeling van de EHS richtte zich oorspronkelijk op het instandhouden en beheren van 453.500 hectare bestaande natuur en de ontwikkeling van 275.000 hectare nieuwe natuur. Daarnaast werd er ook natuur ontwikkeld buiten de EHS (Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen, 2012).

Aan het streven naar 728.500 hectare, waarvan 275.000 hectare nieuwe natuur, kwam in 2010 een einde bij het aantreden van het kabinet Rutte I. In het regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' van 30 september 2010 dat door VVD en CDA werd gesloten, werd de EHS 'herijkt'. Deze herijking kreeg vorm in het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur dat werd gesloten met de provincies door staatssecretaris Bleker. De gevolgen van deze herijking waren voor de EHS aanzienlijk. Zo werd de beoogde omvang van de EHS van 728.500 hectare teruggebracht tot bijna 600.000 hectare en werden robuuste verbindingen tussen natuurgebieden geschrapt. Ook werd het natuurbeleid gedecentraliseerd naar de provincies. Daarnaast werd vergeleken met 2011 twee

derde deel (ongeveer 400 miljoen euro) van de rijksmiddelen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de EHS bezuinigd (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011).

De gevolgen van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur waren over het algemeen negatief voor de EHS, zo stelde het Planbureau voor de Leefomgeving (2011). Zo was de achteruitgang van natuur reëel en was de omvang van de kwaliteitsimpuls (tijdelijk herstelbeheer en inrichting van 40.000 hectare) te klein om biodiversiteitsverlies te stoppen. De plannen werden dan ook negatief ontvangen door zowel oppositie in de Tweede Kamer als door natuurorganisaties (Timmermans, 2011).

Eind 2012, in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van het huidige kabinet Rutte II, werden de ambities ten aanzien van de EHS opnieuw bijgesteld. De EHS wordt uitgevoerd, inclusief verbindingzones, maar er zal meer tijd voor worden uitgetrokken. Afspraken worden gemaakt met provincies en natuurbeheerorganisaties over de prioriteiten, het tijdpad en de inzet van middelen. Ook wordt er 200 miljoen euro voor natuur beschikbaar gesteld via het Provinciefonds voor het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden. Wel blijven provincies verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van het beleid, zoals afgesproken in het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Regeerakkoord, 2012). In juni 2013 werd aangekondigd dat de overheid de naam "Nationaal Natuur Netwerk" gaat gebruiken in plaats van Ecologische Hoofdstructuur. Echter, om terminologische verwarring te voorkomen, zal in dit onderzoek worden vastgehouden aan de oorspronkelijke naam.

De ambities van Rutte II lijken op het eerste gezicht goed nieuws voor de EHS. Echter, door de decentralisatie van het natuurbeleid is het voor het Rijk slechts mogelijk om de hoofdlijnen uit te zetten en bepalen provincies de verdere uitwerking. In dit onderzoek zal daarom worden onderzocht in hoeverre de ambities van het kabinet Rutte II werkelijk positief uitpakken voor het EHS-beleid in provincies. De veranderingen van provinciaal EHS-beleid ten gevolge van het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II zullen worden vergeleken en er zal worden geanalyseerd in hoeverre deze veranderingen positief zijn voor het EHS-beleid.

1.2 Doelstelling

Zoals hiervoor beschreven zal in dit onderzoek worden onderzocht in hoeverre de ambities van het kabinet Rutte II werkelijk positief uitpakken voor het EHS-beleid. De veranderingen van provinciaal EHS-beleid ten gevolge van het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II zullen worden vergeleken en geëvalueerd. Dit kan worden vertaald in de volgende doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan de verbetering van het EHS-beleid door de veranderingen van provinciaal EHS-beleid ten gevolge van het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II vergelijkend te evalueren.

Om een compleet te verkrijgen, zal het EHS-beleid van alle Nederlandse provincies worden onderzocht. Op basis van deze analyse is het vervolgens mogelijk om aanbevelingen te doen die een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van het EHS-beleid.

Maatschappelijke relevantie

De opgestelde doelstelling hangt samen met de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2013) beschrijft dat natuurwerken nodig zijn om Nederland een duurzame toekomst te bieden en om bij te dragen aan onder meer het economisch vestigingsklimaat en aan de gezondheid van de Nederlandse bevolking. De EHS biedt namelijk een gezonde groene omgeving en een aantrekkelijk, toegankelijk landschap voor bewoners en recreanten (Ministerie van Economische Zaken, 2013). Door de kwaliteit van de directe leefomgeving en de recreatieve omgeving te verhogen, wordt bijgedragen aan de fysieke en mentale gezondheid van mensen (Rli, 2013). Een bijdrage aan de verbetering van het EHS-beleid heeft dus ook aanzienlijke maatschappelijke relevantie.

Wetenschappelijke relevantie

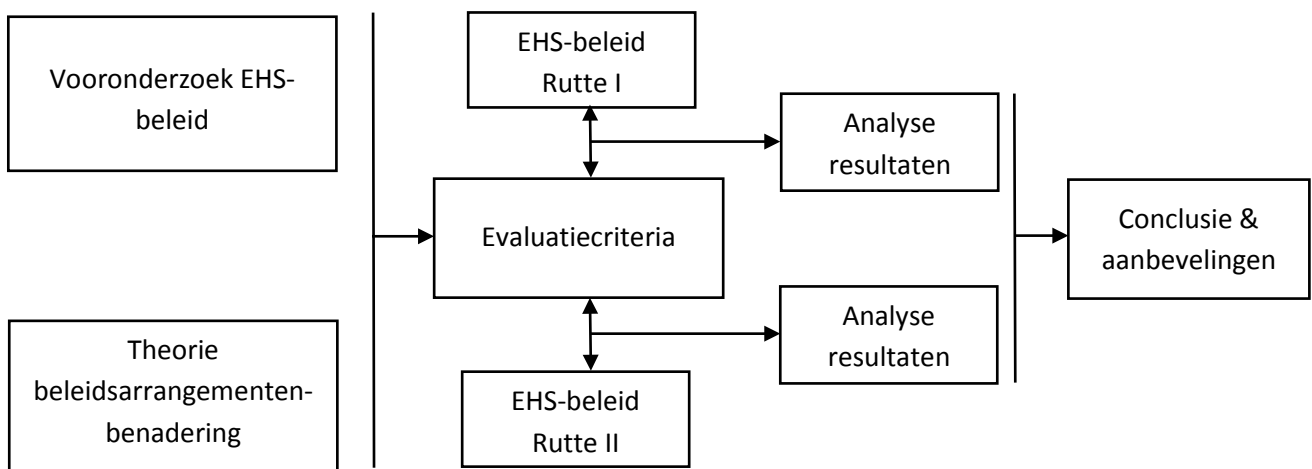
Aangezien de ontwikkelingen in het EHS-beleid van Rutte II van recentelijke aard zijn, is er nog geen of weinig wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de uitwerking naar dit beleid in de provincies. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is dan ook vooral om een bijdrage te leveren aan de kennis op dit gebied. Daarnaast is er in dit onderzoek sprake van een operationalisatie op twee verschillende abstractieniveaus, te weten op rijksniveau en op provinciaal niveau. Deze aanpak is voor de gebruikte theorie van de beleidsarrangementen-benadering redelijk nieuw. Door te kijken in hoeverre de beleidsarrangementen-benadering zich voor deze aanpak leent, wordt de bruikbaarheid van de theorie op dit vlak getoetst als het ware. De theoretische werkwijze zal verder worden toegelicht in hoofdstuk 3. Wanneer er uit dit onderzoek nuttige informatie wordt verkregen die werkelijk een bijdrage kan leveren aan de verbetering van het EHS-beleid, kan deze aanpak ook worden gebruikt in mogelijk vervolgonderzoek.

1.3 Onderzoeksmodel

Om dit onderzoek richting te geven zal gebruik worden gemaakt van de beleidsarrangementen-benadering (BAB) van Arts, Leroy en Van Tatenhove (2001). Een beleidsarrangement wordt gedefinieerd als een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsveld (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). Zoals eerder beschreven, is het beleidsveld dat in dit onderzoek zal worden geanalyseerd het EHS-beleid. Het kernpunt van een analyse met behulp van deze benadering wordt gevormd door de stabiliteit en verandering van beleidsarrangementen en de mechanismen daarachter (Leroy, Arts & Van Tatenhove, 2003). De BAB onderscheidt voor deze analyse een viertal dimensies, te weten actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. De BAB en deze dimensies zullen verder worden uitgewerkt in het theoretisch kader in hoofdstuk 2.

Aan de hand van de BAB zullen evaluatiecriteria worden geformuleerd waarmee het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II op provinciale schaal zal worden geanalyseerd en geëvalueerd. Deze evaluatiecriteria zullen worden beschreven en toegelicht in hoofdstuk 2. Om een compleet beeld te kunnen vormen, zullen alle Nederlandse provincies worden onderzocht. Meer informatie over de methodologische aanpak hiervan zal worden gegeven in hoofdstuk 3.

Op basis van het voorgaande is nu een onderzoeksmodel op te stellen. Dit is een schematische weergave van het onderzoek (zie figuur 1).



Figuur 1 Onderzoeksmodel

Op basis van een vooronderzoek naar het EHS-beleid en de beleidsarrangementen-benadering zullen evaluatiecriteria worden opgesteld. Met behulp van deze evaluatiecriteria, zal het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II worden geanalyseerd en geëvalueerd. Deze criteria zullen verder worden toegelicht in hoofdstuk 3. Zoals eerder beschreven, zal dit onderzoek zich richten op alle Nederlandse provincies. Na analyse van de resultaten zullen conclusies worden getrokken en zullen aanbevelingen voor verbetering van het EHS-beleid worden geformuleerd.

1.4 Vraagstelling

Centrale vraag

In dit onderzoek zal het EHS beleid onder de kabinetten Rutte I en Rutte II vergeleken worden aan de hand van de beleidsarrangementen-benadering en zal er worden gekeken of de plannen positief uitpakken voor het EHS-beleid in de provincies. De centrale vraag van dit onderzoek zal luiden:

In hoeverre is het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II positief voor het EHS-beleid in de provincies vergeleken met het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte I?

Deelvragen

Om de centrale vraag te beantwoorden zal gebruikt worden gemaakt van het volgende viertal deelvragen, die hieronder zullen worden toegelicht:

Ten eerste zal de beleidsarrangementen-benadering worden toegepast op het EHS-beleid van Rutte I en Rutte II om zo een overzicht te krijgen van welke actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen een rol spelen. Dit resulteert in de eerste deelvraag:

1. *Welke actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen spelen een rol bij de EHS-beleidsarrangementen zoals voorgesteld door de kabinetten Rutte I en Rutte II?*

Ten tweede zal worden bestudeerd wat de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee ‘Haagse’ beleids-arrangementen zijn, om zo de veranderingen in kaart te brengen. Dit resulteert in de tweede deelvraag:

2. *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee ‘Haagse’ beleids-arrangementen?*

Ten derde zal worden onderzocht in hoeverre de provinciale EHS-beleidsarrangementen ten gevolge van het EHS-beleid van Rutte II veranderen. Om een compleet beeld te krijgen van deze veranderingen zal gebruik worden gemaakt van de vier dimensies van de BAB. Dit resulteert in de derde deelvraag:

3. *In hoeverre veranderen de provinciale EHS-beleidsarrangementen ten gevolge van het nieuwe EHS-beleid van het kabinet Rutte II?*

Ten vierde zal worden geëvalueerd in hoeverre de veranderingen van de provinciale EHS-beleidsarrangementen naar aanleiding van het EHS-beleid van Rutte II een verbetering zijn van het EHS-beleid ten opzichte van het beleid van Rutte I. Dit resulteert in de vierde deelvraag:

4. *In hoeverre zijn de provinciale EHS-beleidsarrangementen van na het beleid van Rutte II een verbetering voor het EHS-beleid ten opzichte van het beleid van Rutte I?*

1.5 Werkwijze

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit een bureauonderzoek naar het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II. De analyse van deze informatie vindt plaats aan de hand van de vier dimensies van de beleidsarrangementen-benadering. Hierbij worden verschillende soorten literatuur bestudeerd, zoals regeerakkoorden, kamerstukken, beleidsplannen etc. De informatie die uit dit bureauonderzoek volgt, geeft vorm aan het tweede deel van het onderzoek.

Dit tweede deel van het onderzoek bestaat uit casestudies met een survey-achtig karakter naar de twaalf Nederlandse provincies. Dit wil zeggen dat er in dit onderzoek een groot aantal casestudies worden verricht, in tegenstelling tot het beperken van de focus door te kijken naar slechts één of enkele provincies. Hiermee wordt getracht om een zo compleet mogelijk beeld te creëren van de landelijke situatie wat betreft het EHS-beleid. De informatie wordt hoofdzakelijk verzameld door het houden van interviews met de provinciale EHS-projectleiders of leden van deze secties. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van provinciale beleidsplannen en soortgelijke literatuur.

1.6 Opbouw van de thesis

Het bovenstaande eerste hoofdstuk, de inleiding van deze thesis, wordt opgevolgd door het schetsen van een theoretisch kader in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van de beleidsarrangementen-benadering. De BAB wordt vervolgens in een evaluatieve context geplaatst, waarna zal worden afgesloten met het visualiseren van het onderzoek in de vorm van een conceptueel model. Hoofdstuk 3 richt zich op de operationalisatie van de theorie door middel van een beschrijving van achtereenvolgens de onderzoeksstrategie, een operationalisatie van begrippen, een beschrijving van het onderzoeksmateriaal en de wijze van data-analyse. In hoofdstuk 4 worden vervolgens de EHS-beleidsarrangementen van de kabinetten Rutte I en Rutte II vergeleken. Uit deze vergelijking volgen bepaalde beleidsaspecten waarmee in hoofdstuk 5 de twaalf Nederlandse provincies worden geanalyseerd. Na analyse van de twaalf provincies worden deze onderling

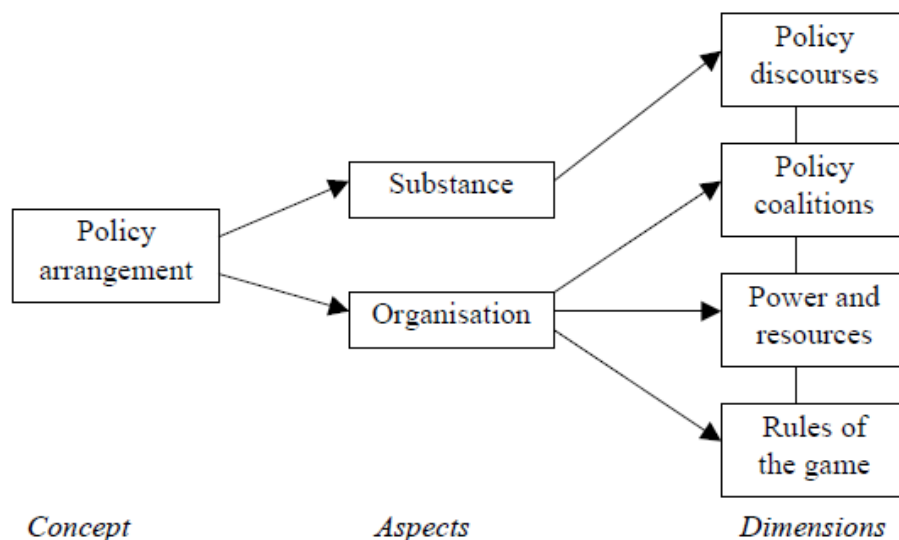
vergeleken. Aan de hand hiervan kunnen in hoofdstuk 6 conclusies worden getrokken en kunnen er, na een reflectie op het onderzoek, aanbevelingen worden gedaan die dienen bij te dragen aan verbetering van het EHS-beleid.

2 Theoretisch kader

Zoals beschreven bij het onderzoeksmodel in paragraaf 1.3, zal er in dit onderzoek gebruik worden gemaakt worden van de beleidsarrangementen-benadering van Arts, Leroy en Van Tatenhove. Deze theorie zal worden beschreven in paragraaf 2.1. Vervolgens zal worden ingegaan op het evaluatieve deel van dit onderzoek. Om te bepalen of het EHS-beleid van het kabinet Rutte II positief is voor de realisatie van de EHS zal de beleidsarrangementen-benadering in evaluatieve context worden gezet. Hoe deze evaluatie zal worden uitgevoerd zal worden beschreven in paragraaf 2.2. Hierna zullen beide onderdelen worden gecombineerd in paragraaf 2.3 door middel van het opstellen van conceptueel model. In paragraaf 2.4 zal worden afgesloten met een kort inzicht in de wijze van operationalisatie.

2.1 De beleidsarrangementen-benadering

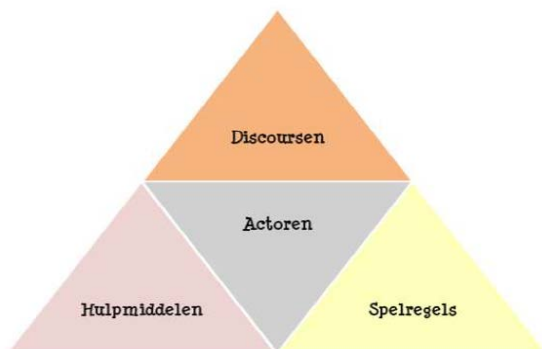
De beleidsarrangementen-benadering (BAB) is bedoeld als analysekader voor empirisch onderzoek om de institutionele dynamiek en de meervoudigheid in het milieubeleid te analyseren (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). De theorie is om deze reden dan ook goed toepasbaar voor het vergelijkende deel van dit onderzoek. Een beleidsarrangement wordt gedefinieerd als een tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsterrein of onderdelen daarvan (Meijerink & Van Tatenhove, 2007; Leroy, Arts & Van Tatenhove, 2003). Met behulp van de BAB kunnen de stabiliteit en verandering van beleidsarrangementen en de mechanismen daarachter worden geanalyseerd. De inhoud (substance) en de organisatie (organisation) van een beleidsarrangement kunnen worden vertaald in een viertal dimensies, te weten: actoren en coalities (policy coalitions), hulpbronnen (power and resources), spelregels (rules of the game) en discoursen (policy discourses). Een schematisch weergave van deze opbouw is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Beleidsarrangementen-benadering (Arts & Van Tatenhove, 2004)

Een belangrijk gegeven bij deze vier dimensies is dat deze onderling met elkaar verbonden zijn. Dat betekent ook dat verandering op één dimensie hoe dan ook verandering op de andere dimensies teweegbrengt (Leroy et al., 2003). Een beleidsarrangement dient dan ook te worden bestudeerd als zijnde een samenhangend concept. Het onderscheiden van de dimensies vindt voornamelijk plaats

ten behoeve van het analytisch vermogen. De samenhang van de dimensies wordt vormgegeven in een driehoek. Deze driehoek bestaat zelf uit vier andere driehoeken die de verschillende dimensies voorstellen, zoals weergegeven in figuur 3. Een uitwerking van de vier dimensies zal in het vervolg van deze paragraaf worden gegeven.



Figuur 3 De BAB-driehoek (Alphenaar & Osinga, 2013)

2.1.1 Actoren en coalities

De eerste dimensie van de BAB is de bij het beleidsdomein betrokken actoren, hun coalities en hun tegenstellingen. De betrokken actoren vormen veelal (één of meerdere) coalities, bijvoorbeeld omdat ze een soortgelijk discours hanteren of elkaars hulpbronnen nodig hebben (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). Deze coalities van actoren hebben dan ook vaak overeenkomstige beleidsdoelen en nemen deel in beleidsprocessen om deze doelen te bewerkstelligen. Sommige coalities steunen het dominante discours, terwijl andere coalities deze discourses betwisten ('supporting' en 'challenging' coalitions) (Arts & Van Tatenhove, 2004). Het ontwikkelen van coalities kan van strategische of institutionele aard zijn. Bij coalities van strategische aard proberen actoren consensus te bereiken om zo gedeelde beleidsdoelen te halen. Bij coalities van institutionele aard is het startpunt een proces van politieke modernisering, waarbij coalities verbreden en nieuwe coalities ontstaan die bestaande grenzen en scheidslijnen doorkruisen (Arts & Van Tatenhove, 2004).

2.1.2 Hulpbronnen

Hulpbronnen vormen de tweede dimensie van de BAB. Macht van betrokken actoren speelt bij deze dimensie een belangrijke rol. Macht verwijst hier naar de mobilisatie, verdeling en inzet van deze hulpbronnen en naar de invloed die actoren hebben op het sturen naar een bepaalde beleidsuitkomst (Leroy et al., 2003). Voorbeelden van hulpbronnen zijn formele beslissingsmacht, financiële middelen, toegang tot de media, kennis en expertise, et cetera (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). Deze hulpbronnen zijn onevenredig verdeeld tussen de actoren die een rol spelen in het beleidsdomein.

2.1.3 Spelregels

De derde dimensie van de BAB is de geldende spelregels van een beleidsarrangement. Deze dimensie kijkt naar de formele en informele regels die het gedrag van actoren en hun interactie reguleren (Meijerink en Van Tatenhove, 2007). Formele regels zijn vastgelegd in wetteksten en documenten, informele regels zijn onderdeel van de dominante, maar veranderende, politieke cultuur. Naast regels heeft deze dimensie ook betrekking op de formele procedures van beleidsvoering en besluitvorming (Leroy et al., 2003). De spelregels bepalen de mogelijkheden en beperkingen voor

actoren die een rol spelen in het beleidsdomein. Deze regels bepalen hoe het politieke spel wordt gespeeld, welke normen gehanteerd worden en hoe beleidsuitkomsten worden bereikt.

2.1.4 Discoursen

De geldende discoursen in een beleidsdomein zijn de vierde dimensie van de BAB. Een discours kan worden gedefinieerd als: "a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities" (Hajer, 1997, p. 44). Een discours bestaat dus uit de ideeën, opvattingen en typeringen die gebruikt worden door groepen actoren. Het begrip discours verwijst naar de opvattingen en verhalen van de betrokken actoren, in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen (Leroy et al., 2003). De omschrijving van een bepaald beleidsprobleem vloeit voort uit het gehanteerde discours, waarop vervolgens de aanpak van een bepaald beleid wordt gebaseerd.

2.2 De BAB in evaluatieve context

Om te onderzoeken in hoeverre het EHS-beleid van het kabinet Rutte II positief is voor het EHS-beleid in provincies zal een beleidsevaluatie worden uitgevoerd. Deze beleidsevaluatie heeft een ex-ante karakter. Een ex-ante evaluatie wordt uitgevoerd voordat het beleid in werking is getreden door de inhoud, processen of effecten vooraf te beoordelen (Bressers, 2008). Dit is van toepassing op dit onderzoek, aangezien het EHS-beleid van het kabinet Rutte II nog niet geheel in werking is getreden. Om deze evaluatie uit te voeren, zal de BAB in een evaluatieve context worden geplaatst.

De evaluatie zal zich, vanwege het ex-ante karakter, richten op de indicatieve bestuurscapaciteit van het EHS-beleidsarrangement van Rutte II. Dit wil zeggen dat het ontworpen beleid het mogelijk maakt om een probleem in de nabije toekomst te verminderen of op te lossen. Dit betekent bijvoorbeeld dat er voldoende hulpbronnen beschikbaar zijn, dat de belangrijkste beleidsactoren betrokken zijn, dat de spelregels verandering niet in de weg staan, dat het dominante beleidsdiscours gedeeld wordt, et cetera. Indicatieve bestuurscapaciteit betekent met andere woorden dus dat de verschillende dimensies van een beleidsarrangement elkaar niet (te veel) tegenspreken (Arts & Goverde, 2006). Het concept dat hiermee samenhangt is 'congruentie'.

Boonstra (2004) onderscheidt drie verschillende soorten congruentie, te weten: strategische, structureel-interne en structureel-externe congruentie. Strategische congruentie verwijst naar de mate waarin beleidsactoren dezelfde beleidsdiscoursen en belangen hebben wanneer zij strategisch handelen. Structureel-interne congruentie verwijst naar de mate waarin de dimensies van het beleidsarrangement samenhangen. Een voorbeeld hiervan is dat een bepaald beleid gesteund wordt door adequate hulpbronnen en passende regelgeving (Arts & Goverde, 2006). Structureel-externe congruentie verwijst naar hoe het beleidsarrangement geplaatst is in een bredere institutionele context. Dit verwijst bijvoorbeeld naar de coherentie tussen de structuur van het beleidsarrangement aan de ene kant en de conventies van de democratische staat aan de andere kant. Een bepaalde mate van deze drie soorten congruentie is nodig voor de uitvoerbaarheid van een beleidsarrangement (Arts & Goverde, 2006).

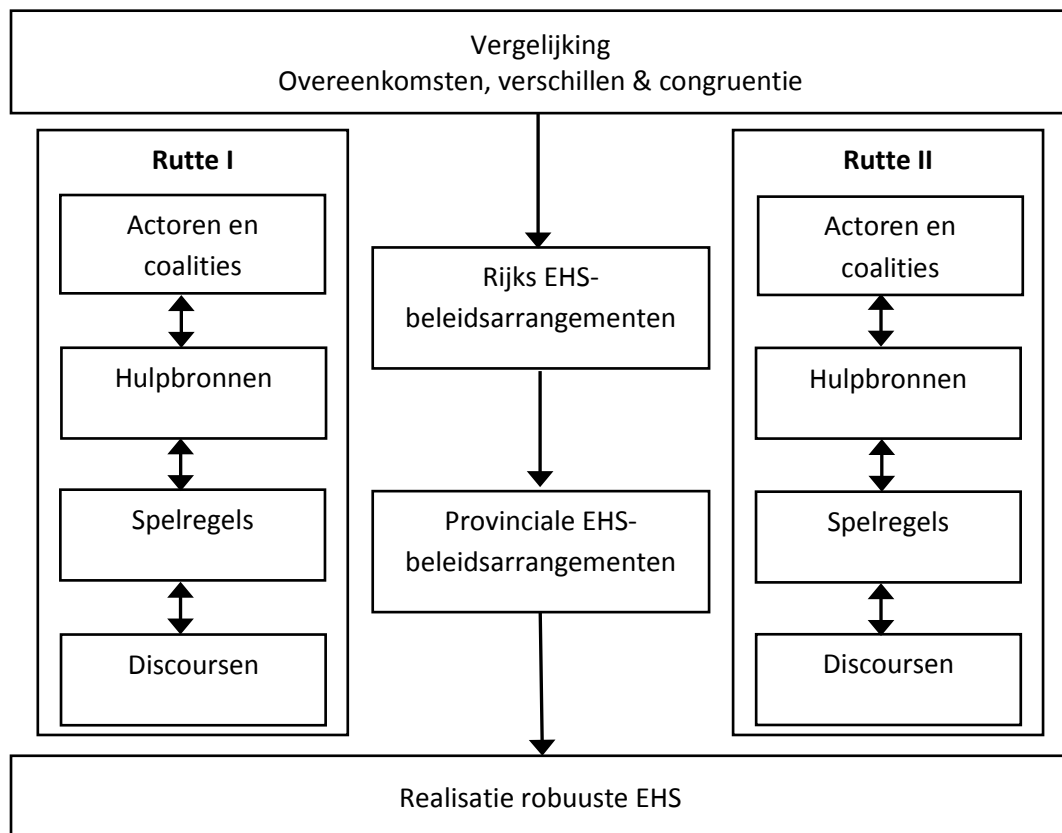
Bij het begrip congruentie kunnen wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Ten eerste betekent congruentie niet dat een beleidsarrangement volledig consensueel of consistent is. Er bestaat ruimte voor enige variëteit en tegenstrijdigheid. Ten tweede dient congruentie niet gelijk te

worden gesteld met een 'functional fit' van het beleidsarrangement in de bestaande institutionele context. Dit betekent dat het voor actoren mogelijk dient te zijn om op bestaande instituties te reflecteren en deze indien nodig te veranderen. Ten derde dient congruentie niet te worden gezien als een statisch concept. Het is mogelijk dat de sociale instituties, processen en voorkeuren van actoren in de loop van het beleidsarrangement veranderen (Arst & Goverde, 2006).

Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan verbetering van het EHS-beleid. De focus zal dan ook vooral liggen op het EHS-beleid en in minder mate op de plaats van het EHS-beleid in de bredere institutionele context, bijvoorbeeld het complete natuurbeleid. Om deze reden zal er niet worden gekeken naar structureel-externe congruentie, maar zal dit onderzoek zich voornamelijk richten op strategische en structureel-interne congruentie.

2.3 Conceptueel model

Het voorgaande kan nu gevisualiseerd worden in een conceptueel model, zoals weergegeven in figuur 4. Hierin is te zien dat allereerst de verschillende dimensies van de EHS-beleidsarrangementen van de kabinetten Rutte I en Rutte II zullen worden beschreven. Vervolgens zullen deze 'Haagse' beleidsarrangementen worden vergeleken. De volgende stap is een analyse van de provinciale EHS-beleidsarrangementen. Hierna zullen deze worden geëvalueerd door te kijken naar de mate van congruentie. Tenslotte zal worden gekeken wat hiervan de effecten zijn voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in de provincies.



Figuur 4 Conceptueel model

2.4 Zicht op operationalisatie

Om de BAB met de vier dimensies en in combinatie met het begrip structureel-interne [?] congruentie te gebruiken in dit onderzoek, zullen deze concepten geoperationaliseerd moeten worden. Om de EHS-beleidsarrangementen van de kabinetten Rutte I en Rutte II te analyseren zullen per BAB-dimensie indicatoren worden geformuleerd. Op basis van de informatie die hieruit volgt, kunnen deze twee ‘Haagse’ beleidsarrangementen met elkaar worden vergeleken.

Na deze vergelijking zullen bepaalde aspecten naar voren komen waarmee de analyse van de provinciale EHS-beleidsarrangementen kan worden uitgevoerd. Deze provinciale beleidsarrangementen worden vervolgens evaluatief vergeleken aan de hand van de mate van structureel-interne [?] congruentie, de mate waarin de provinciale EHS-beleidsarrangementen samenhangen met de EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau. Dit maakt het mogelijk de sterke en zwakke punten van provinciaal EHS-beleid te benoemen om vervolgens op basis hiervan aanbevelingen te doen ter verbetering van het EHS-beleid.

De uitwerking van de theorie, alsmede de verdere methodische aanpak van dit onderzoek, wordt in meer detail toegelicht in het volgende hoofdstuk.

3 Methodologie

Nadat de theoretische basis van dit onderzoek is geconstrueerd in het vorige hoofdstuk, zal hier een beschrijving worden gegeven van de wijze waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd. In paragraaf 3.1 zal de onderzoeksstrategie worden beschreven door de methoden te beschrijven waarmee het onderzoek zal worden uitgevoerd. In paragraaf 3.2 zal vervolgens een operationalisatie worden gegeven van de concepten die in dit onderzoek centraal staan. In paragraaf 3.3 zal een beschrijving worden gegeven van het onderzoeksmateriaal dat gebruikt zal worden om de deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. Tenslotte zal in paragraaf 3.4 de wijze van data-analyse worden behandeld.

3.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek wordt getracht een breed overzicht te geven van de veranderingen in provinciale EHS-beleidsarrangementen en zal worden geëvalueerd in hoeverre deze beleidsarrangementen een verbetering zijn voor het EHS-beleid. Dit vraagt om een meer grootschalige aanpak waardoor generalisering van de resultaten mogelijk wordt. Toch is er ook sprake van enige diepgang aangezien veranderingen in de vier dimensies van de BAB per provincie zullen worden onderzocht. Wel is het zo dat door het beperkte tijdsbestek er minder worden gekeken naar kleine details, maar meer naar de grotere veranderingen. Om dit overzicht van veranderingen te verkrijgen, zal gebruik worden gemaakt van een combinatie van verschillende kwalitatieve methoden, ook wel triangulatie genoemd. Het onderzoek zal deels bestaan uit bureauonderzoek en deels uit casestudies.

Om de vier dimensies van de EHS-beleidsarrangementen van Rutte I en Rutte II in kaart te brengen, zal gebruik worden gemaakt van literatuuronderzoek, een variant van bureauonderzoek. Het belangrijkste kenmerk van deze methode is dat het onderzoeksmateriaal door anderen is geproduceerd (Verschuren & Doorewaard, 2010). Met deze methode wordt deelvraag 1 van dit onderzoek beantwoord door een overzicht te geven van de vier dimensies van de EHS-beleidsarrangementen zoals voorgesteld door de kabinetten Rutte I en Rutte II. Er zal gebruik worden gemaakt van bestaande vakliteratuur, en dan met name van ambtelijke en parlementaire stukken. Op basis van de informatie die hieruit volgt is het mogelijk om deelvraag 2 te beantwoorden door de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee beleidsarrangementen te beschrijven.

Naast het bureauonderzoek wordt ook gebruik gemaakt van casestudies. Met behulp van een casestudy is het mogelijk om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of meerdere tijdruimtelijk begrensde objecten of processen. Een casestudy maakt gebruik van een klein aantal onderzoekseenheden, die strategisch worden geselecteerd, en richt zich meer op de diepte dan de breedte. Er wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve, open wijze van dataverzameling, bijvoorbeeld in de vorm van een vrij interview (Verschuren & Doorewaard, 2010).

De casestudies in dit onderzoek hebben echter een survey-achtig karakter. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van een groot aantal onderzoekseenheden: de twaalf Nederlandse provincies. Door dit grote aantal onderzoekseenheden is het mogelijk om een breed beeld te geven van veranderingen van provinciale EHS-beleidsarrangementen ten gevolge van het EHS-beleid van het kabinet Rutte II, conform deelvraag 3. Wel is het zo dat de provincies strategisch gekozen onderzoekseenheden zijn, kenmerkend voor een casestudy. Het onderzoek zal zich ook richten op de diepte, maar dit zal

enigszins worden beperkt omdat het doel is om een breed overzicht te geven in een beperkt tijdsbestek. Op basis van de gegevens die zullen volgen uit de casestudies is het mogelijk om deelvraag 4 te beantwoorden door te kijken of de veranderingen een verbetering zijn voor het EHS-beleid.

De empirische gegevens zullen dus deels worden verzameld door gebruik te maken van bestaande literatuur, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsrapporten, en deels door zelf gegevens ‘in het veld’ te verkrijgen, bijvoorbeeld door het afnemen van interviews.

3.2 Operationalisatie

Om duidelijkheid te scheppen over de wijze waarop de concepten die centraal staan in dit onderzoek zullen worden gemeten, zal hier een operationalisatie volgen. Het doel van een operationalisatie is om aan te geven wanneer of onder welke voorwaarden een bepaald begrip op een verschijnsel in de realiteit van toepassing is (Verschuren & Doorewaard, 2010). Allereerst zal een afbakening worden gegeven van wat wordt bedoeld met EHS-beleid. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van het gebruik van de BAB-dimensies op rijksniveau. Hierna zal vervolgens worden toegelicht hoe de provincies worden onderzocht en hoe daarbij gebruik wordt gemaakt van het begrip congruentie.

3.2.1 De realisatie van de EHS

Het is voor dit onderzoek belangrijk te onderscheiden wat wel wordt gezien als een verbetering van EHS-beleid en wat niet. De vorming van een groen netwerk van natuur zal hierbij als belangrijkste kenmerk worden gezien. Dit wil zeggen dat wanneer een provincie inzet op de realisatie van nieuwe natuurgebieden of versterking van bestaande natuurgebieden die onderling niet zijn verbonden, dit minder positief gezien wordt dan wanneer er wordt ingezet op het verbinden van natuurgebieden om zo tot een groen netwerk te komen. Het netwerkarakter van de natuur wordt dus gezien als het belangrijkste element om het doel van de EHS te bereiken: het komen tot een ruimtelijk samenhangend geheel van hoogwaardige natuurgebieden in Nederland.

3.2.3 De aanpak op rijksniveau – BAB-dimensies

Om een beschrijving te geven van de EHS-beleidsarrangementen van de kabinetten Rutte I en Rutte II zal gebruik worden gemaakt van de vier dimensies van de BAB. Omdat dit onderzoek vooral is gericht op het geven van een breed overzicht zal er op een globale wijze naar de dimensies worden gekeken. De vier BAB-dimensies zullen aan de hand van een aantal indicatoren worden beschreven. Een overzicht van deze indicatoren is weergegeven in figuur 5.

Concept	Dimensies	Indicatoren
Beleidsarrangement	Actoren & coalities	Betrokken actoren Coalities van actoren
	Hulpbronnen	Financiële hulpbronnen Juridische hulpbronnen Sociale hulpbronnen
	Spelregels	Formele & informele regels Formele procedures
	Discoursen	Dominant beleidsdiscours

Figuur 5 Overzicht indicatoren beleidsarrangement

De indicatoren, zijn afgeleid van de beschrijving van de verschillende dimensies in hoofdstuk 2. Bij de dimensie ‘Actoren & coalities’ zal worden gekeken naar welke actoren zijn betrokken en naar de coalities tussen deze actoren. De dimensie ‘Hulpbronnen’ zal worden beschreven door de financiële, juridische en sociale hulpbronnen die onderdeel uitmaken van het beleidsarrangement te analyseren. Voor een beschrijving van de dimensie ‘Spelregels’ zullen de formele & informele regels en de formele procedures die het beleidsarrangement kenmerken worden bestudeerd. De dimensie ‘Discoursen’ zal worden beschreven door te analyseren wat het dominante beleidsdiscours in het beleidsarrangement is.

Met behulp van deze indicatoren zullen de EHS-beleidsarrangementen van Rutte I en Rutte II worden beschreven. De focus ligt hierbij voornamelijk op de veranderingen van indicatoren van Rutte I naar Rutte II. Vervolgens is het mogelijk om te onderzoeken in hoeverre deze veranderingen op rijksniveau doorwerken op de provinciale EHS-beleidsarrangementen.

3.2.4 De aanpak op provinciaal niveau – congruentie

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 zal dit onderzoek de provinciale EHS-beleidsarrangementen bestuderen aan de hand strategische en structureel-interne congruentie. Strategische congruentie verwijst naar de mate waarin beleidsactoren dezelfde beleidsdiscoursen en belangen hebben wanneer zij handelen. Structureel-interne congruentie verwijst naar de mate waarin de dimensies van het beleidsarrangement samenhangen. Deze twee soorten congruentie zullen worden onderzocht aan de hand van een aantal aspecten, zoals weergegeven in figuur 6.

Concept	BAB dimensies	Aspecten
Structureel-interne congruentie	Actoren	Provincie
	Hulpbronnen	Geld
	Spelregels	Regels
	Discoursen	Netwerkvorming
Strategische congruentie	Actoren &	Gedeeld beleidsdiscours
	Discoursen	Gedeelde belangen

Figuur 6 Overzicht aspecten congruentie

De structureel-interne congruentie richt zich op alle dimensies van de BAB. Bij de dimensie ‘Actoren’ zal worden onderzocht welke rol de provincie inneemt bij de totstandkoming van de EHS. Met het oog op de decentralisatie van het EHS-beleid naar de provincies, zal worden geanalyseerd in hoeverre de provincies een leidende rol spelen. Bij de dimensie ‘Hulpbronnen’ zal worden gekeken of de extra middelen die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt ook daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van de EHS. Bij de dimensie ‘Spelregels’ zal worden bestudeerd hoe streng de regels van het beleidsarrangement zijn. Ook wordt gekeken of verandering wordt toegestaan door de bestaande spelregels. Bij de dimensie ‘Discoursen’ wordt onderzocht of het dominante discours daadwerkelijk aanstuurt op het vormen van een netwerk.

De strategische congruentie heeft betrekking op de dimensies ‘Actoren’ en ‘Discoursen’. Om hier uitspraken over te doen, zal worden onderzocht in hoeverre het dominante beleidsdiscours wordt gedeeld door de onderzochte provincies. Daarnaast zal ook worden geanalyseerd in hoeverre deze provincies dezelfde belangen hebben.

3.3 Onderzoeksmateriaal

In deze paragraaf zal een beschrijving worden gegeven van het onderzoeksmateriaal voor dit onderzoek. Dit materiaal zal met behulp van kwalitatieve methoden worden verzameld. Welk materiaal zal worden gebruikt, zal per tweetal deelvragen worden beschreven, aangezien deelvragen 1 & 2 en deelvragen 3 & 4 met elkaar samenhangen.

Deelvragen 1 en 2:

1. Welke actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen spelen een rol bij de EHS-beleidsarrangementen zoals voorgesteld door de kabinetten Rutte I en Rutte II?

2. Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee 'Haagse' beleidsarrangementen?

De onderzoeksobjecten in deze deelvragen zijn de EHS-beleidsarrangementen zoals voorgesteld door de kabinetten Rutte I en Rutte II. Om deze vragen te beantwoorden zal informatie worden verzameld aan de hand van de vier BAB-dimensies. Deze informatie zal volgen uit een literatuuronderzoek naar beleidsdocumenten en parlementaire stukken over het EHS-beleid van beide kabinetten.

Deelvragen 3 en 4:

3. In hoeverre veranderen de provinciale EHS-beleidsarrangementen ten gevolge van het nieuwe EHS-beleid van het kabinet Rutte II?

4. In hoeverre zijn de provinciale EHS-beleidsarrangementen van na het beleid van Rutte II een verbetering voor het EHS-beleid ten opzichte van het beleid van Rutte I?

De onderzoeksobjecten in deze deelvragen zijn de provinciale EHS-beleidsarrangementen. Ook hier zullen de vier dimensies van de BAB worden gebruikt. Informatie zal in de eerste plaats volgen uit provinciale natuurbeleidsdocumenten. Met behulp van deze bronnen is het mogelijk om een eerste beeld te vormen van de beleidsarrangementen. Vervolgens zullen deze bronnen worden ontsloten door het doen van interviews in elk van de provincies. Vanzelfsprekend zal er ook gebruik worden gemaakt van de informatie die zal ontstaan door beantwoording van deelvragen 1 en 2.

3.4 Data-analyse

De analyse van de EHS-beleidsarrangementen zoals voorgesteld door de kabinetten Rutte I en Rutte II zal plaatsvinden aan de hand van de vier BAB-dimensies: actoren & coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Allereerst zal een beschrijving worden gegeven van het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte I en vervolgens een beschrijving van het EHS-beleidsarrangement van Rutte II. Vervolgens zullen de vier dimensies van deze twee arrangementen worden vergeleken met het oog op de veranderingen van Rutte I naar Rutte II.

De beschrijving van de provinciale EHS-beleidsarrangementen zal plaatsvinden aan de hand van deze veranderingen op rijksniveau. Per provincie zal een beschrijving worden gegeven van de aspecten die zijn behandeld in paragraaf 3.2.4. Bij de evaluatie van de provinciale beleidsarrangementen zal de mate van congruentie een waarde worden gegeven met plussen en minnen. De waardering van de beleidsarrangementen kan variëren van negatief (-) naar matig (+/-) tot positief (+), van niet congruent naar min of meer congruent tot congruent. Uiteindelijk zal een compleet beeld worden gegeven van alle waarderingen in een datamatrix, waarin kan worden afgelezen of het EHS-beleid in de ene provincie in een hogere mate congruent is dan het beleid in de andere provincie. Op basis van deze informatie is het mogelijk om aanbevelingen te doen die kunnen bijdragen aan verbetering van het EHS-beleid.

4 EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau – Rutte I en Rutte II

Zoals beschreven in de operationalisatie in hoofdstuk 3 zal de beleidsarrangementen-benadering (BAB) worden gebruikt om het EHS-beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II te analyseren. Vervolgens zullen deze twee ‘Haagse’ beleidsarrangementen worden vergeleken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de vier dimensies die de BAB onderscheidt, te weten: actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. In paragraaf 4.1 zal het EHS-beleidsarrangement van Rutte I worden geanalyseerd. Vervolgens zal in paragraaf 4.2 het beleidsarrangement van Rutte II worden beschreven. Tenslotte zullen in paragraaf 4.3 de twee rijksbeleidsarrangementen worden vergeleken en zal worden beschreven wat het resultaat betekent voor de analyse van het provinciale EHS-beleid.

4.1 EHS-beleidsarrangement Rutte I

Het kabinet Rutte I was een minderheidskabinet van VVD en CDA, met gedoogsteun door de PVV. In het regeerakkoord ‘Vrijheid en verantwoordelijkheid’ van VVD en CDA wordt beschreven dat goed natuurbeheer en het op peil houden van biodiversiteit belangrijk is. Echter, dit belang komt niet naar voren in die maatregelen die het kabinet Rutte I neemt ten aanzien van de EHS. Er staat in het akkoord beschreven dat de EHS in 2018 herijkt zal worden gerealiseerd. Hierbij worden onder andere de robuuste verbindingzones, verbindingen van nieuwe natuur tussen natuurgebieden, geschrapt. De oorspronkelijk beoogde omvang van 728.500 hectare zal worden teruggebracht tot bijna 600.000 hectare. Ten tweede zal er in de periode tot 2013 600 miljoen worden bezuinigd op het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Daarnaast zullen de provincies meer zeggenschap krijgen over het natuurbeheer.

Over de invulling van deze afspraken is op 20 september 2011 een akkoord gesloten tussen rijk en provincies. In dit ‘onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur’, of kortweg natuurakkoord, worden decentralisatie-afspraken gemaakt over de EHS en het ILG. De EHS zal herijkt worden uitgevoerd en zal, anders dan in het regeerakkoord, in 2021 worden afgerond. Door deze herijking bedraagt de resterende ontwikkelopgave van de EHS per 1 januari 2011 nog 17.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting. Hiermee komt de totale omvang op ongeveer 600.000 hectare.

In het vervolg van deze paragraaf zal het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte I worden beschreven door de vier dimensies van de BAB te analyseren.

4.1.1 Discoursen

De eerste dimensie van het EHS-beleidsarrangement van Rutte I wordt gevormd door de heersende discoursen. Een discours bestaat uit de opvattingen en ideeën over de inhoud van een bepaald beleid en de manier waarop dit beleid uitgevoerd dient te worden.

De gedachte van een netwerk van aaneengesloten natuurgebieden was in het EHS-beleid voorafgaand het kabinet Rutte I een belangrijk onderdeel. Het EHS is immers niets anders dan een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden. Hierbij staat een maakbaarheidsgedachte van nieuwe natuur centraal en wordt natuurbeleid bekeken door een ecologisch perspectief (De Boer et al., 2008). Echter, één van de voornaamste maatregelen van het

kabinet Rutte I is het schrappen van de robuuste verbindingzones. Door het schrappen van deze verbindingen is er in mindere mate sprake van het oorspronkelijke ‘netwerkdiscours’.

Het kabinet legt de focus meer op de omvang van de EHS. In het natuurakkoord is met de provincies afgesproken dat de EHS ‘herijkt’ zal worden gerealiseerd. Bij deze herijking ligt de focus niet op het verbinden van natuurgebieden, maar meer op het aantal hectares natuur dat gerealiseerd dient te worden: de 17.000 hectare verwerving en 40.000 hectare inrichting. In deze aanpak volgt het kabinet duidelijk geen ‘netwerkdiscours’, maar als het ware een ‘hectarediscours’.

Daarnaast zet het kabinet Rutte I sterk in op de decentralisering van het natuurbeleid, en dus ook op de decentralisering van het EHS-beleid. Met het sluiten van het natuurakkoord is het rijk niet langer verantwoordelijk voor de uitvoering van de EHS. De verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering van de herijkte EHS komt bij de provincies te liggen. Ook worden het ILG en de natuurwetgeving gedecentraliseerd naar de provincies. Hierbij kan dus worden gesteld dat er ook sprake is van een ‘decentralisatiediscours’, dat als een visie op de hieronder behandelde spelregels kan worden beschouwd.

4.1.2 Spelregels

De tweede dimensie van het beleidsarrangement, de spelregels, bestaat uit de formele en informele regels die gelden voor het beleidsveld. Onder formele regels worden wetten en juridische bepalingen verstaan die zijn vastgelegd wetteksten en andere juridische documenten. Informele regels hebben betrekking de dominante, maar veranderende, politieke cultuur van een beleidsveld (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). Daarnaast heeft deze dimensie ook betrekking of de formele procedures die horen bij de vorming en uitvoering van een bepaald beleid.

Het kabinet Rutte I houdt in haar beleid vast aan de bestaande formele regels en procedures van het EHS-beleid. Deze formele regels en procedures van het EHS-beleidsarrangement komen voornamelijk naar voren in de verschillende elementen van het EHS-beschermingsregime, te weten: het ‘nee, tenzij’-regime en natuurcompensatie, de EHS-saldobenadering en Herbegrenzen EHS (Ministeries van LNV, VROM en provincies, 2007).

Binnen gebieden waar het ‘nee, tenzij’-regime geldt, zijn nieuwe plannen, projecten of handelingen niet toegestaan, indien deze de wezenlijke kenmerken van het gebied aantasten, tenzij er geen reële alternatieven zijn of sprake is van redenen van groot openbaar belang (Ministerie van EZ, 2013). Indien een ingreep volgens dit regime wordt toegestaan, moeten eventuele negatieve gevolgen zoveel mogelijk worden weggenomen en dient de resterende schade te worden gecompenseerd. De belangrijkste voorwaarde bij deze natuurcompensatie is dat er geen sprake mag zijn van een nettoverlies van natuurwaarden (Ministeries van LNV, VROM en provincies, 2007).

Er zijn twee situaties waarin herbegrenzing van de EHS kan plaatsvinden. De eerste situatie betreft een herbegrenzing van de EHS om andere dan ecologische redenen (Ministeries van LNV, VROM en provincies, 2007). Deze situatie is van toepassing wanneer er niet aan de voorwaarden van het ‘nee, tenzij’-regime kan worden voldaan, maar het toch nodig geacht wordt om een ruimtelijke ingreep mogelijk te maken. Voor dergelijke plannen gelden strikte voorwaarden. Zo is een plan enkel aanvaardbaar wanneer de herbegrenzing leidt tot een versterking van de EHS in het betreffende

gebied. Een tweede mogelijke situatie betreft het herbegrenzen van de EHS om ecologische redenen om zo de samenhang te verbeteren of de EHS duurzaam in te passen (Ministeries van LNV, VROM en provincies). Deze vorm van herbegrenzing is een bevoegdheid van de provincie waarbij de oorspronkelijke ambitie van de EHS behouden dient te blijven.

Waar het derde element van het EHS-beschermingsregime, de EHS-saldobenadering, van toepassing is hoeft het 'nee, tenzij'-regime niet te worden gevolgd en hoeft ook geen sprake te zijn van natuurcompensatie. Er geldt hierbij wel een harde eis. Er moet namelijk aan alle bijbehorende voorwaarden worden voldaan, bijvoorbeeld het opstellen van een gebiedsvisie (Ministeries van LNV, VROM en provincies). Alleen in die gevallen is er saldowinst voor de EHS gegarandeerd.

Naast deze regels en procedures van het EHS-beschermingsregime, zijn er ook regels ten aanzien van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Oorspronkelijk was er sprake van 12 afzonderlijke ILG-bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincies over het gebruik van ILG-gelden. Door de decentralisatie van het natuurbeleid zijn deze overeenkomsten komen te vervallen en zijn er in het natuurakkoord gezamenlijk ILG-afrondingsovereenkomsten opgesteld. Hierin staat onder meer beschreven waar de afzonderlijke provincies aanspraak op kunnen maken voor de afronding van de aangegane verplichtingen (Kamerstukken II, 30 825, nr. 188).

4.1.3 Actoren en coalities

De derde dimensie van het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte I wordt gevormd door de betrokken actoren en hun coalities. Het EHS-beleid is vanaf het begin een aangelegenheid geweest van verschillende overheden en andere partijen, zoals terreinbeherende organisaties, agrariërs en particulieren (Ministerie van EL&I, 2010). Wat betreft overheidsactoren, heeft het Rijk vooral een aansturende taak. Het houdt hierbij via de gebruikelijke planologische procedures bij streekplannen, bestemmingsplannen en dergelijke toezicht op de vaststelling van provinciale spelregelkaders als de toepassing van EHS-compensatie, EHS-saldobenadering en de herbegrenzing van de EHS (Ministeries van LNV en VROM en provincies, 2010).

Voor de uitvoering van de EHS ligt het accent op de provincies. De provincies zijn verantwoordelijk voor de implementatie van de beleidsinstrumenten EHS-compensatie, EHS-saldobenadering en het herbegrenzen van de EHS binnen het afgesproken kader (Ministeries van LNV en VROM en provincies, 2007). In het natuurakkoord is daarnaast afgesproken dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EHS en andere natuur. Hierdoor moeten provincies dus meer taken uitvoeren terwijl hiervoor minder geld beschikbaar is. Het natuurakkoord werd om deze reden dan ook niet door alle provincies positief ontvangen (Giebels, 2012).

De gemeenten spelen een rol door de bescherming van de EHS in praktijk te brengen in gemeentelijke bestemmingsplannen (Ministeries van LNV en VROM en provincies, 2010). Zoals hiervoor beschreven zijn er daarnaast ook andere actoren betrokken bij het EHS-beleid. Een eerste groep zijn de terreinbeherende organisaties. Voorbeelden hiervan zijn Staatsbosbeheer en 'derden' (zoals Defensie en waterleidingbedrijven) (Ministerie van EL&I, 2010). Daarnaast spelen agrariërs een rol in de totstandkoming van het agrarisch natuurbeheer. Er is ook een rol weggelegd voor particulieren, bijvoorbeeld de eigenaren van landgoederen.

4.1.4 Hulpbronnen

De vierde dimensie van het beleidsarrangement van het kabinet Rutte I is hulpbronnen. Deze hulpbronnen zijn de middelen die nodig zijn om een beleid uit te voeren (Meijerink & Van Tatenhove, 2007). Zoals beschreven in de operationalisering in hoofdstuk 3, zal er worden gekeken naar drie soorten hulpbronnen, te weten: financiële, juridische en sociale hulpbronnen.

De financiële hulpbronnen voor de realisatie van de EHS zijn voornamelijk afkomstig uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG is een subsidieregeling waarmee de EHS wordt gerealiseerd. Het kabinet Rutte I heeft in het regeerakkoord aangegeven dat natuur een kerntaak zal zijn voor de provincies, met uitzondering van de EHS die buiten het ILG valt (bijvoorbeeld het IJsselmeer). Door de decentralisatie van de EHS naar de provincies wordt, komt een einde aan het ILG (Ministerie van EL&I, 2010). In de resterende periode tot 2013 wordt er ongeveer 600 miljoen bezuinigd op het ILG, waardoor het budget met twee derde wordt verkleind. Oorspronkelijk heeft het Rijk € 3,8 miljard ter beschikking gesteld voor de realisatie van de EHS voor de periode 2007 tot 2013. Op 1-1-2011 was hiervan € 1,9 miljard besteed (Ministeries van EL&I, I&M & OCW, 2011). Het Rijk heeft voor de periode van 2011 tot 2013 € 1.065 miljard beschikbaar gesteld voor het afronden van juridische verplichtingen (Ministerie van EZ, 2013).

De voornaamste juridische hulpbron die wordt gebruikt voor de planologische bescherming van de EHS zijn de gemeentelijke bestemmingsplannen. Een nieuw natuurgebied is namelijk pas beschermd wanneer de status van het gebied is vastgelegd in het bestemmingsplan. Daarnaast krijgt de planologische doorwerking van de EHS ook op provinciaal niveau gestalte in provinciale structuurvisies en provinciale verordeningen.

Een sociale hulpbron voor dit beleidsarrangement is de maatschappelijke steun dat het EHS-beleid krijgt van natuurorganisaties, boeren, ondernemers et cetera. De mate van steun die deze organisaties gaven aan het EHS-beleid van Rutte I was sterk verschillend. Doordat er minder landbouwgrond plaats moet maken voor nieuwe natuur wordt het natuurakkoord positief ontvangen door boeren. Ook ondernemers zijn positief omdat er meer ruimte komt voor economische ontwikkeling. Natuurorganisaties zijn, bijna vanzelfsprekend, zeer negatief over de herijking van en de bezuiniging op de EHS.

4.2 EHS-beleidsarrangement Rutte II

De kabinetscrisis over de begroting voor 2013, het zogenaamde Catshuisoverleg, leidde in april 2012 tot de val van het kabinet Rutte I. De reden hiervoor was dat de PVV haar gedoogsteun niet voortzette. Nadat verkiezingen waren gehouden, werd eind 2012 het kabinet Rutte II beëdigd, een kabinet van VVD en PvdA. In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012 staat beschreven dat de EHS wordt uitgevoerd, inclusief de robuuste verbindingszones, maar dat er meer tijd voor wordt genomen.

In deze paragraaf zal het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II worden beschreven door gebruik te maken van de dimensies van de BAB.

4.2.1 Hulpbronnen

De eerste dimensie van het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II is hulpbronnen. Deze hulpbronnen zijn de middelen die nodig zijn om een beleid uit te voeren (Meijerink & Van Tatenhove, 2007).

De financiële hulpbronnen die het kabinet Rutte I inzette voor het EHS-beleid blijven gehandhaafd. Naast deze hulpbronnen worden extra middelen beschikbaar gesteld. In het regeerakkoord wordt beschreven dat er structureel € 200 miljoen extra per jaar beschikbaar gesteld wordt ten behoeve van de natuur. Deze 200 miljoen voor de natuur wordt via het Provinciefonds aan de provincies overgemaakt.

Ook is in het Nederlands begrotingsakkoord van 26 april 2012, het lenteakkoord, 200 miljoen eenmalig beschikbaar gesteld die projectmatig weg zal worden gezet. Dit wordt verdeeld in drie delen. Het eerste deel wordt door de provincies ingezet om het natuurbeheer op voldoende niveau uit te kunnen voeren en de kwaliteit van de bestaande natuur te verbeteren (€ 65,6 mln.). Het tweede deel zal ten goede komen aan de realisatie van de robuuste EHS (€ 126,9 mln.). Daarnaast wordt er ook € 7,5 miljoen gereserveerd voor natuur op Caribisch Nederland (Kamerstukken II, 30 825, nr. 189).

Wat betreft juridische hulpbronnen zijn er geen verschillen vergeleken met het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte I. Op het gebied van de sociale hulpbronnen, met name maatschappelijke steun voor het EHS-beleid van het kabinet Rutte II, zijn daarentegen wel veranderingen te bespeuren. Zo waren voornamelijk natuurorganisaties positief over het voornemen om de EHS volledig uit te voeren en de extra gelden die hiervoor beschikbaar zijn gesteld.

4.2.2 Spelregels

De spelregels van het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II verschillen niet veel vergeleken met het beleidsarrangement van het kabinet Rutte I. Zo blijft het EHS-beschermingsregime gelden en ditzelfde geldt voor de regels ten aanzien van het ILG.

Wel zijn er extra spelregels voor de besteding van de extra lentegelden ten behoeve van de EHS. Om in aanmerking te komen voor extra middelen moeten de provincies voorstellen voor projecten en activiteiten indienen bij het rijk. Voor deze projecten gelden vier criteria. Ten eerste moet er worden bijgedragen aan de robuuste EHS. Ten tweede dienen projecten gericht te zijn op het realiseren van internationale doelen. Ten derde komen de projecten en activiteiten bovenop de ontwikkelopgave die is afgesproken in het Bestuursakkoord Natuur. Ten vierde is het noodzakelijk dat projecten snel kunnen worden gestart en gerealiseerd (Kamerstukken II, 30 825, nr. 189).

4.2.3 Discoursen

Ook de derde dimensie van het EHS-beleidsarrangement van Rutte II wordt gevormd door de heersende discoursen. Een discours bestaat uit de opvattingen en ideeën over de inhoud van een bepaald beleid en de manier waarop dit beleid uitgevoerd dient te worden.

Het kabinet Rutte II lijkt terug te komen op het besluit van het kabinet Rutte I om de EHS herijkt uit te voeren en de verbindingzones te schrappen. In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' dat VVD en

PvdA sloten op 29 oktober 2012 staat beschreven dat de EHS, inclusief verbindingzones, zal worden uitgevoerd. Het beschermen en beheren van bestaande natuurgebieden krijgt voorrang. Hiervoor wordt meer tijd uitgetrokken. Hiermee komt het kabinet Rutte II niet terug op het besluit van het vorige kabinet om de robuuste verbindingzones te schrappen. Wel krijgt de EHS hierdoor weer in een bepaalde mate het netwerkarakter terug. Hiermee wordt ook zichtbaar dat er bij het kabinet Rutte II weer sprake is van het eerder genoemde 'netwerkdiscours' en dat er wordt teruggekomen op het 'hectarediscours' van het kabinet Rutte I.

De decentralisatie van het EHS-beleid, zoals ingezet door het kabinet Rutte I, wordt door het kabinet Rutte II gehandhaafd. Wel is het zichtbaar dat het rijk met het opstellen van spelregels voor de besteding van de extra € 200 miljoen uit de lentegelden zich meer invloed toe-eigent. Doordat provincies voorstellen moeten indienen voor de besteding van de extra gelden krijgt het rijk een grotere rol in het EHS-beleid. Het kabinet Rutte II volgt dus deels hetzelfde 'decentralisatiediscours' als het kabinet Rutte I, maar door het toe-eigenen van de grotere rol is dit discours minder sterk.

4.2.4 Actoren en coalities

De actoren en coalities van het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II verschillen weinig met het beleidsarrangement van het kabinet Rutte I. De provincies blijven immers verantwoordelijk voor de uitvoering van het EHS-beleid. Over de uitvoering van het hernieuwde beleid maakt het Rijk afspraken met de provincies over de prioriteiten, het tijdpad en de inzet van middelen. De enige noemenswaardige verandering is de grotere rol die het rijk zich heeft toegeëigend doordat provincies projecten moeten indienen om aanspraak te maken op extra gelden voor de realisatie van de EHS, zoals hiervoor is beschreven.

4.3 Rutte I en Rutte II in de provincies

Nu beide EHS-beleidsarrangementen zijn geanalyseerd, is het mogelijk om deze te vergelijken en de belangrijkste aspecten per dimensie te beschrijven. Aan de hand van deze aspecten zal worden geanalyseerd in hoeverre het provinciale EHS-beleid samenhangt met de beleidsarrangementen van de kabinetten Rutte I en Rutte II.

Ten eerste de heersende discourses. Het kabinet Rutte I zette in het natuurakkoord sterk in op de herijking van de EHS. Bij dit beleid lag de focus vooral op het aantal hectares omvang van de EHS. Het discours dat hierbij gevolgd werd, is hiervoor het 'hectarediscours' genoemd. Waar het kabinet Rutte I dus een 'hectarediscours' leek te volgen, is het huidige kabinet Rutte II teruggekeerd naar het oorspronkelijke 'netwerkdiscours'. Met dit netwerkdiscours wordt bedoeld op de ambitie om de gehele EHS uit te voeren, inclusief de verbindingzones. De analyse van de provincies zal zich richten op het bestaan van eenzelfde netwerkdiscours in provincies als het heersende 'Haagse' discours. Het netwerkdiscours binnen de provincies zal worden onderzocht door te kijken in hoeverre er wordt ingezet op het maken van verbindingen tussen natuurgebieden. Naast dit netwerkdiscours wordt er door de beide kabinetten Rutte ook ingezet op decentralisatie van het natuurbeleid, wat kan worden gezien als een 'decentralisatiediscours'. Zoals eerder beschreven betekent deze decentralisatie van het natuurbeleid dat de verantwoordelijkheid verschuift van het Rijk naar de provincies. Hoe dit discours zal worden onderzocht, zal worden toegelicht bij het vierde aspect: de dimensie actoren en coalities.

Ten tweede de dimensie hulpbronnen. Wat betreft de financiële hulpbronnen bezuinigde het kabinet Rutte I flink op de uitgaven voor de EHS. De uitgaven voor natuur en landschap van het Rijk werden met twee derde deel verminderd, ongeveer € 600 miljoen. De juridische hulpbronnen bestaan voornamelijk uit bestemmingsplannen, provinciale structuurvisies en provinciale verordeningen. Maatschappelijke steun kan worden gezien als voornaamste sociale hulpbron. De belangrijkste verandering van Rutte II ten opzichte van Rutte I speelt zich af op het gebied van de financiële hulpbronnen, in de vorm van de € 200 miljoen extra ten behoeve van de natuur. Om dit aspect in de provincies te onderzoeken zal er worden geanalyseerd in hoeverre de extra gelden van het kabinet Rutte II bijdragen aan de realisatie van de EHS.

Ten derde de dimensie spelregels. Het EHS-beschermingsregime is bij beide EHS-beleidsarrangementen van toepassing. Doordat dit beschermingsregime bestaat uit vastgelegde formele regels en procedures zal een onderzoek naar de toepassing niet bijdragen aan een analyse van de provincies. Er zal worden gekeken naar de mate waarin provincies ruimte zoeken in deze spelregels om zo aanspraak te maken op extra gelden, bijvoorbeeld door het toestaan van kleinschalige economische ontwikkeling. Dit aspect hangt hiermee samen met het beschreven aspect voor de dimensie hulpbronnen.

Tenslotte de dimensie actoren & coalities. Wat betreft deze dimensie verschillen de EHS-beleidsarrangementen van Rutte I en Rutte II nauwelijks. Er zal worden gekeken naar het eerder beschreven 'decentralisatiediscours'. Dit betekent dat het Rijk een stap terug doet en de provincies een leidende rol zullen spelen in de realisatie van de EHS. Dit aspect zal worden onderzocht door te analyseren wat de kijk van de provincies op de decentralisatie van natuurbeleid is. Daarnaast zal worden geanalyseerd in hoeverre provincies daadwerkelijk een leidende rol spelen bij de totstandkoming van de EHS in de provincies.

Figuur 4.1 is een visuele weergave van de vier hierboven beschreven aspecten. Het eerste aspect, het netwerkdiscours, is hierin weergegeven als 'Netwerkvorming'. Het tweede aspect, de extra € 200 miljoen aan financiële hulpbronnen, is weergegeven als 'Geld'. De bijbehorende spelregels, het derde aspect, is weergegeven als 'Regels'. Het laatste aspect, de leidende rol van provincies, is weergegeven als 'Provincie'. Hierbij zijn de aspecten als een beleidsketen afgebeeld. Het 'Geld' wordt door de 'Provincie' via bepaalde 'Regels' gebruikt om te komen tot 'Netwerkvorming'.



Figuur 7 Beleidsketen analyse

5 EHS-beleidsarrangementen op provinciaal niveau

Op basis van de resultaten van hoofdstuk 4 zal nu het provinciale EHS-beleid worden geanalyseerd. Het doel is hierbij om de mate van congruentie tussen provinciale EHS-beleidsarrangementen en de EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau te bepalen. Allereerst zal paragraaf 5.1 de methode en structuur van dit hoofdstuk uitzetten. Vervolgens zullen in de paragrafen 5.2 tot en met 5.13 achtereenvolgens de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Flevoland, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg worden geanalyseerd. In paragraaf 5.14 zal worden afgesloten met een overzicht van de resultaten en het trekken van voorlopige conclusies.

5.1 Methode en structuur

De analyse van de provincies zal plaatsvinden aan de hand van de vier aspecten die zijn beschreven in hoofdstuk 4, te weten Geld, Provincie, Regels en Netwerkvorming. Om het Geld-aspect te onderzoeken, zal worden gekeken in hoeverre de extra gelden van het kabinet Rutte II bijdragen aan de realisatie van de EHS. Bij het Provincie-aspect wordt gekeken hoe de decentralisatie van het EHS-beleid door de provincie wordt ontvangen en wat voor een rol de provincie inneemt bij de realisatie van de EHS. Bij het Regels-aspect ligt de focus op de mate van striktheid die de provincies hanteren wat betreft de EHS-regelgeving. Bij Netwerkvorming wordt onderzocht wat de provincies verstaan onder een robuuste EHS en waar de prioriteit ligt bij de besteding van gelden.

Nadat deze aspecten zijn geanalyseerd zal de mate van congruentie tussen het rijksbeleid en het beleid van de provincie worden gekwalificeerd. De mate van congruentie varieert van hoog (+), naar matig (+-), naar laag (-). De analyse van een provincie zal worden afgesloten met een overzicht van de verschillende gradaties van congruentie.



5.2 Provincie Groningen

In de provincie Groningen heeft men niet zo sterk willen herijken als werd beoogd door het kabinet Rutte I. Provinciale Staten zagen de EHS, zoals die voor de bezuinigingen van Rutte I was beoogd, als goed. Er is vervolgens door maatschappelijke partners, bestaande uit milieuorganisaties maar ook landbouworganisaties, een zogenaamd groenmanifest opgesteld. Dit groenmanifest zal als uitgangspunt dienen bij de herijking van de EHS door de provincie. Volgens de afspraken die in dit manifest zijn gemaakt wordt de EHS ongeveer met 10% verkleind (Bakker, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013).

5.2.1 Geld

De 200 miljoen euro extra gelden die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt, dragen in Groningen niet bij aan nog meer natuur dan bij de herijking wordt voorzien. Bakker geeft aan dat de bezuinigingen van Rutte I bij de provincie voor een groot tekort hadden gezorgd, mede doordat Groningen een grotere ontwikkelopgave in stand hield dan was beoogd door het rijk. De extra gelden van het kabinet Rutte II dragen bij aan het opvullen van dit tekort, maar niet aan de realisatie van extra natuur bovenop de herijking (persoonlijke communicatie, 2 juli 2013).

5.2.2 Provincie

De decentralisatie van EHS-beleid werd door de provincie Groningen positief ontvangen. Wel geeft Bakker (persoonlijke communicatie, 2 juli 2013) aan dat er niet heel veel aan de rol van de provincie verandert. De provincie was in grote mate al verantwoordelijk voor het EHS-beleid, ook voordat dit verder werd gedecentraliseerd in het natuurakkoord. De provincie heeft bij de realisatie een leidende rol. De provincie is verantwoordelijk voor het begrenzen van de EHS en heeft ook het grootste deel van het geld beschikbaar. Wel wordt er ook samengewerkt met maatschappelijke partners. Het 'Groenmanifest Groningen' is hier een voorbeeld van. Over de samenwerking met de partners is Bakker positief: *"De samenwerking op zich gaat in Groningen altijd heel goed"*.

5.2.3 Regels

Wat betreft EHS-regelgeving voorziet Bakker geen dingen die veranderen: *"Je had als provincie eigenlijk altijd beleid over wat je wel en niet binnen de EHS of binnen natuurgebieden wil en dat hebben we straks nog steeds"* (persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Dit betekent dat er dus geen sprake is van het versoepelen of het verzwaren van het EHS-beschermingsregime. Er treden geen veranderingen op.

5.2.4 Netwerkvorming

Bakker geeft aan dat de EHS in Groningen altijd al heel gecompriemd is geweest. Wel is hierin al enigszins sprake van een netwerk. Er wordt bij de verdere realisatie van een robuuste EHS ingezet op zowel het versterken van een aantal grote gebieden als het aanleggen van verbindingen tussen die gebieden (Bakker, persoonlijke communicatie, 2 juli 2013). Dit betekent dat bepaalde gebieden worden afgerond maar ook dat gebieden onderling worden verbonden. Om dit te bereiken blijft een deel van de robuuste verbindingzones in Groningen gehandhaafd, zo staat beschreven in het Groenmanifest Groningen. Het is ook opmerkelijk dat de EHS in Groningen ten gevolge van de herijking slechts 10% kleiner wordt, een vermindering van ongeveer 1200 hectare. De ambitie voor de vorming van een netwerk houdt dus in grote mate stand.

5.2.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Groningen, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. De 200 miljoen euro extra die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt, maakt het mogelijk om de tekorten voor de realisering van de herijkte opgave op te vullen. De congruentie bij dit aspect is dus hoog (+). Wat betreft het aspect Provincie is de congruentie ook hoog (+), doordat de Provincie een leidende rol op zich neemt. Wat betreft de regels treden er geen veranderingen op, dit is ook conform het rijksbeleid en is dus in hoge mate congruent (+). De mate van netwerkvorming is in Groningen hoog (+) te noemen. Bakker geeft immers aan dat de EHS in Groningen gecompriemd is, maar dat er wel enigszins sprake is van een netwerk. Ook blijft de herijking van de EHS beperkt tot 10%.

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+

Figuur 8 Congruentie provincie Groningen



5.3 Provincie Friesland

De bezuinigingen van het kabinet Rutte I op de EHS hadden grote gevolgen in de provincie Friesland. Zo kwam de natte robuuste verbinding, goed voor ongeveer 3000 hectare, te vervallen. Daarnaast werd de oorspronkelijke opgave van 19.000 hectare, inclusief de robuuste 'Natte As', herijkt. Dit betekende een vermindering van 3000 hectare van de robuuste verbinding en 700 hectare uit de rest van de EHS, al met al dus 3700 hectare. Deze nieuwe opgave is geformuleerd in samenspraak met de partijen in het veld, in de vorm van het zogenaamde 'Grien Manifest Fryslân'. Hierbij waren de terreinbeherende organisaties, de LTO, de waterschappen en tal van andere partijen in vertegenwoordigd (Groeneweg, persoonlijke communicatie, 9 juli 2013).

5.3.1 Geld

De 200 miljoen extra die het kabinet Rutte II uitgeeft aan de EHS zal in Friesland worden gebruikt om de oorspronkelijke opgave, die nodig is voor het behalen van de internationale doelen, te kunnen uitvoeren. Groeneweg geeft aan: *"... met dat bedrag kun je de opgaven die we hebben fatsoenlijk oppakken. En ook het beheer van de natuur met name kun je fatsoenlijk uitvoeren"* (persoonlijke communicatie, 9 juli 2013). Deze 200 miljoen geeft verder weinig ruimte voor extra natuur bovenop die herijkte ontwikkelopgave. De meeste middelen zijn nodig voor het uitvoeren van de herijkte opgave, daarnaast, zo vertelt Groeneweg: *"... is er dan een klein beetje over om te kijken naar een robuuste EHS"* (persoonlijke communicatie, 9 juli 2013).

5.3.2 Provincie

In het decentraliseren van het natuurbeleid kon de provincie zich wel vinden. Friesland heeft echter tegen het natuurakkoord gestemd vanwege het feit dat er werd bezuinigd zonder dit te beargumenteren. De Provinciale Staten *"... hebben dus nee gezegd, maar wel aangegeven mee te willen werken"*, zo vertelt Groeneweg (persoonlijke communicatie, 9 juli 2013). In de huidige rol van de provincie wordt er geprobeerd om integraal te werken. Dit houdt in dat de realisatie van de EHS vaak wordt gecombineerd met andere doelen in de vorm van gebiedsontwikkelingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van streekagenda's, waarbij alle belanghebbenden in zo'n streek worden betrokken (Groeneweg, persoonlijke communicatie, 9 juli 2013).

5.3.3 Regels

Groeneweg vertelt dat, aangezien het EHS-beleid nu bij de provincie ligt, het in principe mogelijk is om regelgeving aan te passen. Wel geeft hij aan: *"Het is de vraag of je dat wil natuurlijk, want het kan ook weer meer onduidelijkheid geven dan duidelijkheid"* (persoonlijke communicatie, 9 juli 2013). Wanneer het om het nee-tenzij principe gaat, ziet Groeneweg weinig verandering optreden: *"... wij waren al het bevoegd gezag daarvoor"* (persoonlijke communicatie, 9 juli 2013).

5.3.4 Netwerkvorming

Een robuuste EHS bestaat volgens Groeneweg uit gebieden die redelijk zelfstandig kunnen bestaan, die niet heel kwetsbaar zijn en dus ook tegen een stootje kunnen (persoonlijke communicatie, 9 juli 2013). Hierdoor is het ook mogelijk om het beheer wat extensiever uit te voeren. In de provincie Friesland ligt de eerste prioriteit dan ook op de bestaande gebieden, het afmaken van de EHS zoals die er ligt. Verbindingen zijn echter ook een goede oplossing wanneer het niet mogelijk is om een zelfstandig natuurgebied te realiseren, in het bijzonder voor niet zo mobiele diersoorten.

5.3.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Friesland, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. De extra gelden van het kabinet Rutte II worden ook in Friesland vooral gebruikt om de tekorten bij de herijkte opgave op te vullen. Daarnaast is er dan een klein beetje ruimte om te kijken naar een robuuste EHS. Deze aanpak is in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. De rol van de provincie Friesland is leidend maar wel in samenwerking met belanghebbende partijen. De decentralisatie van het beleid werd dan ook positief ontvangen, wat resulteert in een hoge mate van congruentie (+). Wat betreft regelgeving verandert er weinig in de provincie Friesland, de congruentie met het rijksbeleid is daardoor hoog (+). De focus op het gebied van netwerkvorming ligt in de provincie vooral op de bestaande natuurgebieden. Doordat er dus in mindere mate naar verbindingen wordt gekeken, is de mate van congruentie hier matig (+-) te noemen.

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+/-

Figuur 9 Congruentie provincie Friesland

5.4 Provincie Drenthe



De bezuinigingen van het kabinet Rutte I hadden in de provincie Drenthe grote financiële consequenties. Op dat moment had Drenthe namelijk voor 42 miljoen euro aan projecten uitstaan die door het rijk opeens niet meer werden gefinancierd. Om deze financiële reden werd er door de provincie dan ook tegen het natuurakkoord gestemd. Op dit moment is de opstelling echter coöperatief, zo vertelt Lumkes (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013). Door de bezuinigingen van Rutte I is de EHS in Drenthe herijkt, wat betekende dat er een kleine 5000 hectare moest worden geschrapt. Er resteert op dit moment een ontwikkelopgave van 2500 hectare nieuwe natuur en 8000 hectare die nog moet worden ingericht. Daarnaast is afgesproken dat er in 2020 nog eens 1000 hectare zal worden herbegrensd (Lumkes, persoonlijke communicatie, 6 juni 2013).

5.4.1 Geld

In Drenthe zal de 200 miljoen aan extra gelden die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt voor de herijkte EHS worden gebruikt. Lumkes hierover: *“Dat extra geld is een noodzakelijke stap om de EHS te realiseren”* (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013). Drenthe heeft namelijk veel geld nodig om te voldoen aan de ontwikkelopgave. Lumkes geeft aan dat Drenthe de armste provincie van Nederland is en daarom weinig eigen geld in de EHS kan stoppen, slechts 2 miljoen euro per jaar. Ook wordt er geprobeerd om verschillende doelen in een gebied te combineren om zo ook geldstromen te combineren (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013).

5.4.2 Provincie

In Drenthe werd de decentralisatie van het EHS-beleid als een positieve ontwikkeling gezien. Lumkes vertelt dat deze ontwikkeling aansluit bij de ontwikkeling die in feite al jaren plaatsvond en ziet de

decentralisatie van het beleid als een logische stap (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013). De rol die de provincie speelt in de realisatie hoeft volgens Lumkes niet veel te veranderen vergeleken met het verleden: *“De meeste natuur hebben we tot nu toe gebiedsgericht gerealiseerd samen met verschillende partijen”* (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013). Dit zal ook in de toekomst de manier van werken blijven.

5.4.3 Regels

De huidige regelgeving omtrent de EHS staat in Drenthe volgens Lumkes op dit moment niet ter discussie. Het is wel mogelijk om aan de randen van de EHS multifunctionele natuur na te streven, dus natuur in combinatie met een economische activiteit. Lumkes geeft aan: *“Maar dat zit in feite nu ook al in het nee-tenzij principe”* (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013). Het is alleen wel zo dat dergelijke ontwikkelingen nu meer aandacht krijgen omdat er meer naar dat soort kansen wordt gezocht. De taak ten aanzien van de planologische bescherming is echter niet anders geworden.

5.4.4 Netwerkvorming

Wat betreft de robuustheid van de EHS ligt de focus zowel op bestaande natuur als verbindingen tussen natuurgebieden. Lumkes ziet een robuuste EHS vooral als een EHS waar in een gebied de waterhuishouding en andere milieucondities in orde zijn (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013). Op die manier kunnen die gebieden tegen een stootje. Daarnaast wordt er gekeken naar een aantal verbindingen van formaat die bij die robuuste systemen horen. Doordat er wordt gekeken naar een combinatie van robuuste natuurgebieden met daartussen verbindingen, blijft de gedachte van de vorming van een netwerk in Drenthe behouden. Lumkes geeft aan: *“... het is werken aan een stelsel”* (persoonlijke communicatie, 6 juni 2013).

5.4.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Drenthe, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. De congruentie bij het aspect Geld is hoog (+) in de provincie Drenthe. De extra gelden van Rutte II worden gebruikt om de herijkte opgave te kunnen realiseren. Daarnaast wordt er ook op bescheiden wijze bijgedragen uit de eigen middelen. Wat betreft de rol van de provincie treden er in Drenthe weinig veranderingen op, de EHS werd immers al gebiedsgericht gerealiseerd in samenwerking met verschillende partijen. De congruentie is ook op dit aspect hoog (+) te noemen. Op het gebied van regelgeving treden er weinig veranderingen op in de provincie Drenthe. Er wordt wel gekeken naar combinaties van natuur en economie, dit vindt echter plaats conform de geldende regels. Dit is in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. Doordat de focus in Drenthe zowel ligt op bestaande natuur als het aanleggen van verbindingen is de congruentie voor het aspect Netwerkvorming hoog (+). Hier speelt ook in mee dat er wordt getracht om deze verbindingen een fatsoenlijke omvang te geven.

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+

Figuur 10 Congruentie provincie Drenthe



5.5 Provincie Overijssel

In de provincie Overijssel werden de bezuinigingen van het kabinet Rutte I redelijk neutraal ontvangen. Houtkamp vertelt dat het aan de ene kant als positief werd gezien, omdat de provincie zich nu beter kon concentreren op de echt waardevolle gebieden. Aan de andere kant betekende dit echter ook dat de provincie nu met de natuurorganisaties in de clinch zou komen (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013). De fysieke consequentie van de bezuiniging is vooral dat de EHS in Overijssel kleiner zal worden. Dit betekent dat de 'oude' EHS van 81.500 hectare wordt herijkt en bijna 20.000 hectare kleiner wordt, namelijk 63.700 hectare. De resterende ontwikkelopgave bedraagt 8.200 hectare. Over de invulling van deze hectares is een flexibel akkoord gesloten met 16 organisaties. Beukema hierover: *"En daarin hebben we gezegd: als er meer geld is doen we meer, als er minder geld is doen we minder"* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013).

5.5.1 Geld

Als gevolg van de 200 miljoen euro extra van het kabinet Rutte II is het voor de provincie Overijssel mogelijk om een grotere ontwikkelopgave te realiseren. In het flexibele akkoord dat is gesloten is het krijgen van deze extra gelden gekoppeld aan een toevoeging aan de ontwikkelopgave. Beukema: *"We hebben een lijst met gebieden die we graag zouden realiseren, maar afhankelijk van de beschikbare hoeveelheid geld kijken we welke gebieden we uit die lijst gaan realiseren"* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013). Door op deze manier afspraken te maken, is het mogelijk om met eventuele meevallers of tegenvallers om te gaan, zonder dat er opnieuw moet worden onderhandeld.

5.5.2 Provincie

Houtkamp ziet de decentralisatie van het EHS-beleid tweedelig. Aan de ene kant is de provincie blij dat men het beleid meer in de hand heeft. Aan de andere kant levert de decentralisatie ook meer werk en discussies op. Houtkamp vertelt: *"... we hebben in Overijssel te maken met een hele actieve boerenlobby en een hele actieve lobby voor de natuurorganisaties"* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013). Door de sterk verschillende belangen van deze twee groepen verliep de samenwerking in de provincie Overijssel de afgelopen jaren moeizaam. Door het sluiten van het akkoord 'Samen werkt het beter' is deze relatie echter aan de beterende hand. De provincie Overijssel neemt nu vooral een faciliterende en samenwerkende rol in bij de realisatie van de EHS. Houtkamp zegt hierover: *"... we zijn wel nog steeds trekkend, maar wel nadrukkelijk samen met de partners"* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013).

5.5.3 Regels

Er is geen sprake van hele grote veranderingen op het gebied van regels in de provincie Overijssel. Volgens Houtkamp gelden er gewoon bepaalde regels bij de EHS en die worden ook nageleefd (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013). Wel wordt er ook gekeken of het mogelijk is om ecologie en economie op bepaalde plaatsen te combineren. Daarbij geldt wel, zo vertelt Houtkamp: *"Alleen als dat afgewogen is en als dat echt een goede bijdrage levert aan de natuurontwikkeling"* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013).

5.5.4 Netwerkvorming

Beukema geeft aan dat er sprake is van een gemengde strategie bij de realisatie van de EHS. Enerzijds wordt er ingezet op het afronden van gebieden om zo robuuste eenheden te vormen. Daarnaast worden er ook natuurlijke zones gerealiseerd die ook als verbinding functioneren (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013). Houtkamp geeft aan dat hierbij de prioriteit wel meer ligt op het behouden en versterken van de natuurkwaliteiten die de provincie Overijssel heeft. Houtkamp hierover: *“Ik denk dat het beide is, maar die verbindingen zijn dan iets minder belangrijk”* (persoonlijke communicatie, 30 juli 2013).

5.5.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Overijssel, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. Door het sluiten van een flexibel akkoord draagt de 200 miljoen euro extra van Rutte II direct bij aan de realisatie van extra natuur. Hierdoor is de mate van congruentie voor het geldaspect hoog (+). Na jaren van moeizame samenwerking in Overijssel is de samenwerking nu aan de beterende hand. De provincie neemt hierbij een faciliterende en samenwerkende rol in. Dit is in hoge mate congruent (+). Op het gebied van regelgeving vinden er in Overijssel weinig grote veranderingen plaats. Wel wordt er gekeken naar het combineren van economie en ecologie binnen deze regels. Dit aspect is in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. De netwerkvorming is in Overijssel matig (+-) te noemen. De prioriteit ligt bij de realisatie van de EHS op bestaande gebieden en ook is er bij de herijking veel EHS geschrapt.

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+/-

Figuur 11 Congruentie provincie Overijssel



5.6 Provincie Flevoland

De realisatie van de EHS in de provincie Flevoland is afwijkend in vergelijking met de andere provincies. De ontwikkelopgave van Flevoland bestond voornamelijk uit de robuuste verbinding tussen de Oostvaardersplassen en het Hosterwold, het zogenaamde Oostvaarderswold. Afgezien van deze robuuste verbinding had Flevoland geen grote verwervingsopgave. De bezuinigingen van het kabinet Rutte I hadden daarom ook grote gevolgen voor de provincie, aangezien het kabinet de robuuste verbindingen schrapte (Van de Bos, persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Er was op dat moment in Flevoland geen financiële onderbouwing meer voor dat project, waardoor het moest worden stopgezet. Hierdoor viel het college van de provincie, iets dat niet vaak voorkomt. Van de Bos: *“Dus het heeft een hele grote impact gehad”* (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013).

5.6.1 Geld

De provincie Flevoland had door de bezuinigingen van het kabinet Rutte I te maken met een groot tekort voor het reguliere beheer van de natuur. De 200 miljoen euro extra die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt, zal daarom worden gebruikt om dit tekort aan te vullen zodat het noodzakelijke

beheer kan worden betaald. Daarnaast zal dit geld ook een klein beetje worden gebruikt voor kwaliteitsverbetering van bestaande natuur. Van de Bos geeft aan dat er binnen deze 200 miljoen geen ruimte is voor ontwikkeling van extra nieuwe natuur in de provincie (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Doordat de provincie zelf weinig eigen middelen heeft, komt de enige mogelijkheid voor nieuwe natuur voort uit de gelden die ontstaan door de verkoop van gronden die voor de robuuste verbinding verworven zijn.

5.6.2 Provincie

De decentralisatie van het EHS-beleid werd in Flevoland positief ontvangen. De provincie deed al veel in de uitvoering, ook in samenspraak met de gebiedspartners. Van de Bos: *“Dus we vinden dat heel logisch, dat het gedecentraliseerd is”* (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Er is door de val van Provinciale Staten niet gestemd over het natuurakkoord, maar dit heeft geen verdere consequenties. In de huidige rol richt te provincie Flevoland zich voornamelijk op de financiering van beheer en de instandhouding van de EHS. Dit wordt deels in samenwerking met terreinbeheerders, gemeenten en andere partners gedaan. Op dit punt is Flevoland een kleine provincie, Van de Bos geeft aan: *“Dat zijn hele korte lijnen, dus de samenwerking is hier heel goed”*.

5.6.3 Regels

De regels omtrent de EHS worden in de provincie Flevoland redelijk in stand gehouden. Wel wordt het nee-tenzij principe omgebouwd naar een ja-mits beleid (Van de Bos, persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). Dit wil zeggen dat economische ontwikkelingen soms wel mogelijk zijn, mits het plan van te voren goed is opgebouwd en er ook geïnvesteerd wordt in kwaliteitsverbetering voor natuur. Ook mag het oppervlakte niet achteruit gaan. Er is volgens Van de Bos dus ruimte voor economische ontwikkeling als het maar bijdraagt aan kwaliteitsverbetering van de natuur. Een geheel nieuwe ontwikkeling is dit echter niet, Van de Bos: *“Dat was in het verleden al, alleen we zullen daar nu nog een keer extra naar kijken”* (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013).

5.6.4 Netwerkvorming

Doordat de ruimtelijke inrichting van Flevoland erg strak is, is de EHS daardoor ook robuust. Van de Bos geeft aan: *“Wij hebben bijna geen snippertjes. [...] de meeste van onze natuurgebieden zijn oppervlakten van minimaal 500 hectare, ons grootste gebied is 5000 hectare”* (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013). De natuur is heel efficiënt en robuust ingericht. De focus bij de besteding van de gelden ligt voornamelijk dan ook op het versterken van deze gebieden. Zeker door het vervallen van de robuuste verbinding, ligt de focus minder op het verbinden van natuurgebieden. Maar dit komt ook doordat, zo zegt Van de Bos: *“het is al een netwerk”* (persoonlijke communicatie, 13 juni 2013).

5.6.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Flevoland, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. Doordat de extra gelden van het kabinet Rutte II niet bijdragen aan nieuwe natuur in Flevoland is de mate van congruentie op dit vlak matig (+-) te noemen. Hierbij moet wel worden gezegd dat dit ook wordt veroorzaakt doordat de provincie Flevoland simpelweg een groot tekort heeft voor het beheer van natuurgebieden en er daardoor geen ruimte is voor nieuwe natuur. De congruentie met het rijksbeleid wordt daardoor echter niet hoger. Wat betreft het aspect Provincie is Flevoland in hoge mate congruent (+). De decentralisatie

van het beleid werd in Flevoland positief ontvangen en de provincie neemt bij de realisatie van de EHS een leidende rol in. Bij regelgeving omtrent de EHS wordt er meer gekeken naar economische ontwikkelingen die mogelijk kunnen zijn. Een geheel nieuwe ontwikkeling is dit echter niet, dus congruentie op dit aspect is dus hoog (+). Wat betreft netwerkvorming is er sprake van een hoge mate van congruentie (+) doordat er al grotendeels sprake is van een netwerk in Flevoland. Dit wordt veroorzaakt door de efficiënte inrichting van de provincie.

Aspect	Congruentie
Geld	+/-
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+

Figuur 12 Congruentie provincie Flevoland



5.7 Provincie Gelderland

De provincie Gelderland heeft wat betreft de EHS een redelijke grote ontwikkelopgave. Oorspronkelijk was de EHS in Gelderland ongeveer 180.000 hectare groot en in eerste instantie was het de bedoeling om daar iets van 20.000 hectare aan toe te voegen (Van der Vegte, persoonlijke communicatie, 4 juni 2013). Hiervan was ongeveer de helft gerealiseerd voordat de bezuinigingen van Rutte I de EHS troffen. De andere helft van deze ontwikkelopgave is herijkt tot ongeveer 5300 hectare EHS, welke dus nog zullen worden gerealiseerd. Over de uitwerking van deze ontwikkelopgave zijn afspraken gemaakt met een grote groep van maatschappelijke organisaties, de zogenaamde manifestpartners. In dit manifest zaten natuurbeheerders, waterschappen, landbouworganisaties, particulier grondbezit en de Gelderse natuur- en milieufederatie.

5.7.1 Geld

De 200 miljoen extra middelen die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt ten behoeve van de EHS zullen volgens Van der Vegte een flinke bijdrage leveren aan de EHS in Gelderland (persoonlijke communicatie, 4 juni 2013). Daarnaast zal de provincie ook nog ongeveer 25 miljoen per jaar uit eigen middelen vrijmaken voor natuur en landschap, een substantieel bedrag. Van der Vegte hierover: *“Dat is enorm veel geld. Zeker als je kijkt wat de vrije ruimte is in een provinciale begroting waar je iets mee kunt”* (persoonlijke communicatie, 4 juni 2013).

5.7.2 Provincie

De decentralisatie van het EHS-beleid was ten tijde van het natuurakkoord een belangrijke voorwaarde voor de Provincie Gelderland om met dit akkoord in te stemmen. Van der Vegte geeft aan dat de EHS een taak is die heel goed bij de provincie als bestuurslaag past en dat de provincie die taak daarom graag wilde oppakken (persoonlijke communicatie, 4 juni 2013). Aan de huidige rol van de provincie zitten volgens Van der Vegte verschillende aspecten: *“... dus het is financieren, het is kaders stellen, het is samenbrengen van partijen, ook met die partijen kijken hoe die aanpak dan is en ze daarbij ondersteunen”*. De provincie neemt bij de realisatie van de EHS dus een leidende rol in en werkt daarbij samen met de eerder genoemde manifestpartners.

5.7.3 Regels

Wat betreft EHS-regelgeving ziet Van der Vegte mogelijkheden voor verandering (persoonlijke communicatie, 4 juni 2013). Bij de kernen van natuurgebieden, het zogenaamde Gelders Natuurnetwerk, blijft het oorspronkelijke EHS-beschermingsregime van toepassing. Hiervoor gelden wettelijke verplichtingen en hier wil de provincie ook niet van afwijken. Waar wel versoepeling van regels mogelijk is, is aan de randen van deze gebieden, de zogenaamde 'Groene Ontwikkelingszone'. In deze gebieden is meer ruimte voor ontwikkelingen en worden combinaties gezocht tussen natuur en andere functies. Van der Vegte geeft aan: *"... je hebt gewoon een bepaalde ruimte in de uitvoering van dat beleid en daar moet je goed mee omgaan"* (persoonlijke communicatie, 4 juni 2013).

5.7.4 Netwerkvorming

Voor de vorming van een robuuste EHS ligt de focus voornamelijk op de internationale doelen. De prioriteit ligt hierbij op het versterken van de bestaande natuurgebieden. Van der Vegte: *"Een gebied moet op zichzelf kunnen functioneren, liefst zonder dat daar heel veel aan gesleuteld hoeft te worden van dag tot dag"* (persoonlijke communicatie, 4 juni 2013). Een voorbeeld hiervan is een goed functionerend waterbeheer binnen zo'n gebied. Hiermee wordt gezorgd dat de kern van een gebied, waar de meeste natuurwaarde zit, op orde blijft. Daarnaast wordt er ook gekeken naar het verbinden van deze gebieden, maar dit is niet de hoogste prioriteit. Van der Vegte hierover: *"Verbindingen zijn ook belangrijk, dus daar willen we ook aan werken. Maar dat staat even één treetje lager"* (persoonlijke communicatie, 4 juni 2013).

5.7.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Gelderland, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. Wat betreft het aspect Geld is de congruentie met het rijksbeleid hoog (+). De extra gelden leveren een flinke bijdrage aan de Gelderse EHS en er wordt ook een grote eigen bijdrage hieraan toegevoegd. Bij de realisatie van de EHS neemt de provincie een leidende rol in door kaders te stellen, door te financieren en door samen te werken met andere partijen. Dit is in hoge mate congruent (+). Voor de kerngebieden van de EHS blijft het EHS-beschermingsregime in Gelderland van toepassing en is er dus geen sprake van grote veranderingen. Aan de randen van deze gebieden wordt echter wel gekeken naar combinaties tussen natuur en andere functies. Dit hangt echter wel samen met het rijksbeleid, de mate van congruentie is dan ook hoog (+). Bij de netwerkvorming hebben verbindingen een lagere prioriteit dan het versterken van de bestaande natuurgebieden. Hierdoor is de mate van congruentie matig (+-) te noemen.

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+/-

Figuur 13 Congruentie provincie Gelderland



5.8 Provincie Utrecht

De provincie Utrecht heeft een bestuur dat graag op het volk uitloopt, zo vertelt De Pater (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Nog voordat de precieze uitwerking van de bezuinigingen door het kabinet Rutte I bekend was, had de Utrecht al het 'Akkoord van Utrecht' gesloten, een afspraak tussen de provincie, groene organisaties en de LTO. Hierin lag de focus op de resterende opgave van de EHS. Van de 6000 hectare die nog was te realiseren, is 25% geschrapt en is 25% binnen de EHS gebleven als nog te realiseren, dus 1500 hectare. De overige 50%, dus 3000 hectare, is gereserveerd. Dit wil zeggen dat de provincie deze 3000 hectare het liefst nog zou willen realiseren maar daar op dit moment nog geen geld voor beschikbaar heeft. Wanneer er geld beschikbaar komt, kan deze natuur nog wel worden gerealiseerd (De Pater, persoonlijke communicatie, 25 juni 2013).

5.8.1 Geld

De resterende opgave van 1500 hectare kan grotendeels worden gedekt met behulp van de extra gelden die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt. De Pater over de 200 miljoen extra: *"En dan komen ze [het rijk] met 200 miljoen als een soort doekje voor het bloeden, dat is maar een fractie van wat er is weggegaan"* (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). De 3000 hectare die als het ware op een zijspoor is gezet, komt door deze 200 miljoen tot dusver dan ook niet opnieuw in beeld. Er was in eerste instantie namelijk al te weinig geld voor de realisatie van de eerste 1500 hectare. Er is binnen die extra gelden geen ruimte om hier extra natuur aan toe te voegen.

5.8.2 Provincie

De Pater ziet de decentralisatie van het EHS-beleid als een formele bekrachtiging van iets dat men al langs als praktijk zag: *"Het is niet echt een nieuwe toevoeging, maar meer eigenlijk een erkenning van de feitelijke situatie"* (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). De rol van de provincie was de laatste jaren namelijk al steeds groter geworden. De Pater ziet de rol van de provincie Utrecht over het algemeen als initiërend. Het Akkoord van Utrecht was hier ook een voorbeeld van. De EHS wordt in Utrecht voor het grootste gedeelte uitgevoerd door een tweetal gebiedscommissies. Deze commissies zijn gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden waarbij allerlei partijen betrokken zijn. Bij de uitvoering heeft de provincie zelf dus vooral een regisserende rol.

5.8.3 Regels

De provincie Utrecht volgt de regelgeving wat betreft de EHS vrij strak. De Pater geeft aan dat de zaken vrij precies zijn ingevuld (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Wel is de provincie op een aantal terreinen wat minder streng geworden. Bijvoorbeeld voor terreinen die bestemd zijn voor verblijfsrecreatie geldt een minder strenge toetsing van de natuurwaarde. Daarnaast is men ook soepeler als het gaat om historische buitenplaatsen. Wanneer het voor de instandhouding van een landgoed nodig is, wordt ook enige "rode" ontwikkeling toegestaan. De Pater: *"Maar dan moet er wel een hele bedrijfseconomische onderbouwing liggen waarom dat nodig is"* (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). Men is dus wat minder streng, maar dergelijke aanpassingen van de EHS moeten nog wel aan bepaalde voorwaarden voldoen.

5.8.4 Netwerkvorming

De EHS in de provincie Utrecht heeft volgens De Pater in zekere zin al de vorm van een netwerk. Dit wordt grotendeels gevormd door de Utrechtse Heuvelrug. Hierbinnen is nog wel sprake van enige

versnippering, maar de hoofdstructuur is al wel zichtbaar (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013). De prioriteit ligt bij de realisatie van de EHS wat meer op de bestaande natuurgebieden dan het aanleggen van verbindingen. Bij de herijking is namelijk een aanzienlijk deel van deze verbindingen gesneuveld. Het is echter wel zo dat de verbindingen die tussen kerngebieden lopen veelal zijn behouden. De Pater geeft aan dat de netwerkgedachte dus nog steeds wel onderdeel is van de EHS in de provincie Utrecht (persoonlijke communicatie, 25 juni 2013).

5.8.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Utrecht, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. De extra gelden van het kabinet Rutte II dragen bij aan de realisatie van de herijkte ontwikkelopgave. Dit is in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. De decentralisatie van het EHS-beleid wordt gezien als een formele bekrachtiging van de eigenlijke rol van de provincie. De provincie Utrecht neemt vooral een initiërende rol in en werkt daarbij sterk samen met allerlei partijen. De congruentie van dit aspect is dus hoog (+). Wat betreft regelgeving is er geen sprake van grote veranderingen. Er is iets meer ruimte in de regelgeving maar deze moet nog steeds aan bepaalde voorwaarden voldoen. De mate van congruentie met het rijksbeleid is hier dan ook hoog (+). Wat betreft het aspect Netwerkvorming is de mate van congruentie hoog (+). De prioriteit ligt weliswaar bij de bestaande natuurgebieden, maar veel van de verbindingen tussen kerngebieden zijn behouden gebleven.

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+

Figuur 14 Congruentie provincie Utrecht



5.9 Provincie Noord-Holland

In de provincie Noord-Holland wordt de EHS niet herijkt. De Provinciale Staten van Noord-Holland hebben vanaf het begin vastgehouden aan de oorspronkelijke ontwikkelopgave. Dit betekent wel dat de provincie zelf een groter bedrag moet bijleggen en dat de uitvoering langer zal duren. De bezuinigingen van het kabinet Rutte I hebben dus geen effect gehad op de begrenzing van de EHS in Noord-Holland, wel op de manier van financieren (Smit, persoonlijke communicatie, 11 juni 2013). De eerste reactie van Noord-Holland op de bezuinigingen van Rutte I was ook om eenmalig 10 miljoen euro beschikbaar te stellen voor de afronding van de lopende projecten. Bij de voorgaande provincies was de eerste reactie vaak juist het stopzetten van alle projecten. Deze aanpak van Noord-Holland is dus opmerkelijk.

5.9.1 Geld

Door de 200 miljoen euro extra die Rutte II beschikbaar stelt, is het mogelijk om een groter deel van de ontwikkelopgave uit rijksmiddelen te financieren. De internationale verplichtingen kunnen door deze toegevoegde middelen kunnen worden gerealiseerd. Smit geeft aan: *“Daarom is het goed dat het erbij komt en ik hoop dat het erbij blijft”* (persoonlijke communicatie, 11 juni 2013). De natuur

buiten die internationale verplichtingen wordt door de provincie gefinancierd. Om deze ontwikkelopgave te realiseren, stelt de provincie jaarlijks 12 miljoen euro uit eigen gelden beschikbaar. Ook wordt er eenmalig 7 miljoen tot 2016 uitgeven ten behoeve van het aanleggen van verbindingen.

5.9.2 Provincie

De provincie Noord-Holland zag de decentralisatie van het EHS-beleid als een positieve ontwikkeling. Smit: *“Dat de provincie een grotere rol heeft gekregen daar is iedereen blij mee”* (persoonlijke communicatie, 11 juni 2013). Wel geeft Smit aan dat er geen sprake is van een volledige decentralisatie, aangezien de internationale verplichting naar de EU niet is gedecentraliseerd. Noord-Holland heeft bij de realisatie van de EHS nu een sturende, financierende en samenwerkende rol. De provincie is sturend wat betreft de begrenzing van de EHS maar daarbij wordt ook samengewerkt met andere organisaties. Smit geeft aan dat er in de provincie ook worden gedacht dat de natuurorganisaties het voortouw zouden moeten nemen bij de realisatie van de EHS. Smit hierover: *“Dat je degenen die uiteindelijk eigenaar worden van de Ecologische Hoofdstructuur ook de ruimte geeft dat ze het ook werkelijk zelf kunnen doen”* (persoonlijke communicatie, 11 juni 2013).

5.9.3 Regels

In Noord-Holland wordt niet gezocht naar mogelijkheden om de bestaande regelgeving te verruimen. Het nee-tenzij principe blijft volgens Smit gewoon van kracht. Wel is het zo dat er ruimte zal blijven voor economische ontwikkelingen ten behoeve van de recreatie. Dit heeft mede te maken met het feit dat een hoop recreatiegebieden in Noord-Holland ook als EHS zijn aangewezen. Er wordt wel gekeken naar het samenbrengen van functies om zo een ruimere financiering voor elkaar te krijgen. Hierbij is het niet noodzakelijk om regelgeving te verruimen. Smit hierover: *“Kan misschien wel een keer gebeuren hoor, maar het is voorlopig niet voorzien”* (persoonlijke communicatie, 11 juni 2013).

5.9.4 Netwerkvorming

Doordat de oorspronkelijke ontwikkelopgave in Noord-Holland blijft gehandhaafd is het ook niet noodzakelijk om de focus alleen op bestaande natuur dan wel verbindingen toe te leggen. Er wordt zowel gekeken naar het versterken van bestaande natuurgebieden als het aanleggen van verbindingen. Daarnaast geeft Smit aan dat er al voor een groot deel sprake is van een netwerk. Een voorbeeld hiervan is het duingebied, wat kan worden gezien als een aaneengesloten gebied. Wat betreft verbindingen geeft Smit aan dat het ook belangrijk is om te kijken met welk doel er wordt verbonden. Dit wil zeggen dat niet alle verbindingen van toegevoegde waarde zijn. Smit: *“... het ene veengebied verbinden met het andere veengebied is natuurlijk goed. Een duingebied verbinden met een veengebied, het is de vraag waar doe je dat voor”* (persoonlijke communicatie, 11 juni 2013).

5.9.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Noord-Holland, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. Doordat de provincie Noord-Holland vasthoudt aan de oorspronkelijke opgave, dragen de extra gelden van het kabinet Rutte II bij aan het opvullen van het tekort aan rijksmiddelen. De rest van het tekort wordt opgevuld uit eigen middelen van de provincie. De congruentie wat betreft dit aspect is hoog (+), aangezien de extra gelden zeker bijdragen aan de realisatie van de EHS in Noord-Holland. De decentralisatie van het EHS-beleid is in Noord-Holland positief ontvangen. De provincie neemt nu een sturende, financierende en

samenwerkende rol in bij de totstandkoming van de EHS. Dit is in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. Omdat er geen veranderingen voorzien zijn op het gebied van regelgeving is ook dit aspect in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. Aangezien de oorspronkelijke ontwikkelopgave in Noord-Holland gehandhaafd blijft, is de er in grote mate sprake van de vorming van een netwerk. De congruentie met het rijksbeleid is ook voor dit aspect hoog (+).

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+

Figuur 15 Congruentie provincie Noord-Holland



5.10 Provincie Zuid-Holland

Door de bezuinigingen van het kabinet Rutte I kwam de realisatie van EHS-gebieden stil te staan, afgezien van een paar lopende projecten die niet konden worden tegengehouden. Bij de herijking van de EHS is de focus vooral komen te liggen op de internationale doelen (Kaderrichtlijn Water, Programmatische Aanpak Stikstof en Natura2000). Natuur die aan deze doelen geen substantiële bijdrage leverde, is geschrapt. Dit bedraagt ongeveer 3.500 hectare. Kooijman geeft ook aan: *“Wij schrappen wel degelijk een behoorlijk stuk van de restantopgave”* (persoonlijke communicatie, 12 juni 2013).

5.10.1 Geld

De 200 miljoen euro extra die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt ten behoeve van de EHS zal in Zuid-Holland niet worden gebruikt om meer natuur te realiseren dan de herijkte opgave. Door de bezuinigingen van Rutte I waren er namelijk al tekorten voor de realisatie van deze opgave. Door deze extra gelden is het mogelijk om deze tekorten aan te vullen en is er voldoende geld voor de herijkte opgave (Kooijman, persoonlijke communicatie, 12 juni 2013). De provincie Zuid-Holland zal geen eigen geld in de EHS stoppen. Volgens Kooijman ligt dit enerzijds aan hoeveel geld de provincie heeft en anderzijds is het een beleidskeuze.

5.10.2 Provincie

De decentralisatie van het EHS-beleid werd in Zuid-Holland gezien als een positieve ontwikkeling. Wel geeft Kooijman dat de decentralisatie gepaard is gegaan met te weinig financiële middelen, waardoor de provincie een beetje in spagaat kwam te staan. Kooijman hierover: *“Dus enerzijds vind ik wel dat dat heel passend is dat het naar de provincies gaat. Anderzijds heb je ook aarzelingen of we deze gribus wel willen overnemen”* (persoonlijke communicatie, 12 juni 2013). De rol van de provincie was tot nu toe altijd het nemen van initiatief en stimuleren. Hierin werd wel overlegd met gebiedspartijen, maar deze hadden een wat passievere rol. Er wordt nu voorgesteld om deze partijen meer te gaan betrekken. Kooijman hierover: *“In hoeverre dat gaat lukken dat moet zich nog bewijzen, want niet alle gebiedspartijen staan te springen om EHS te realiseren”* (persoonlijke communicatie, 12 juni 2013).

5.10.3 Regels

Kooijman ziet op het gebied van regelgeving een behoorlijke beleidsvrijheid voor de provincies om daaraan een eigen invulling te geven. Hij geeft aan dat de hoofdlijnen vaststaan, maar dat er bij het nee-tenzij principe wel speelruimte is voor provincies. Er is tot dusver echter geen sprake van grote veranderingen wat betreft regelgeving (persoonlijke communicatie, 12 juni 2013).

5.10.4 Netwerkvorming

Doordat Zuid-Holland een zeer dichtbevolkte provincie is, is het erg moeilijk om een goed netwerk te maken. Kooijman vertelt: *“... in Zuid-Holland is er denk ik toch wel beneden-gemiddeld sprake van een aaneengesloten netwerk”* (persoonlijke communicatie, 12 juni 2013). Wel zijn de duingebieden, met uitzondering van enkele onderbrekingen door verstedelijking, redelijk met elkaar verbonden. Ook het rivierengebied is redelijk verbonden. Voor de overige gebieden is de verbondenheid enigszins gebrekkig, zo geeft Kooijman aan. De focus ligt dan ook vooral op het in stand houden van de bestaande natuurgebieden en de realisatie van vlaksgewijze natuur, dus het vergroten van bestaande gebieden.

5.10.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Zuid-Holland, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. De extra gelden van het kabinet Rutte II worden gebruikt om het mogelijk te maken de herijkte ontwikkelopgave te realiseren. Hiermee is dit in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. De rol van de provincie is in Zuid-Holland om te stimuleren en om te initiëren. De congruentie van dit aspect met het rijksbeleid is daardoor hoog (+). Doordat er geen sprake is van grote veranderingen wat betreft regelgeving is de congruentie wat betreft dit aspect ook hoog (+). Door het dichtbevolkte karakter is de netwerkvorming in Zuid-Holland laag. Doordat de verbondenheid ook gebrekkig is, is dit aspect in lage mate congruent (-) met het rijksbeleid.

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	-

Figuur 16 Congruentie provincie Zuid-Holland



5.11 Provincie Zeeland

De gevolgen van de bezuiniging van het kabinet Rutte I waren in Zeeland heel bijzonder, zo vertelt Mooij: *“We zijn gewoon met alles gestopt en daarna is gekeken hoe nu verder”* (persoonlijke communicatie, 26 juni 2013). Een aantal inrichtingsprojecten zijn vervolgens nog wel een eind doorgegaan, maar het was niet mogelijk om nieuwe dingen te beginnen. De begrenzing is ten tijde van Rutte I niet aangepast omdat er in Zeeland gewacht is totdat men zeker wist hoe het zou aflopen. De focus lag in die tijd dus met name op de projecten die al in de pijplijn zaten, goed voor ongeveer 1000 hectare.

5.11.1 Geld

Toen de 200 miljoen euro extra ter beschikking werd gesteld, is de EHS in de provincie Zeeland pas herijkt. Hierbij is er ongeveer 1000 hectare van de oorspronkelijke opgave van 6800 hectare geschrapt. De nieuwe opgave is 5713 opgave groot, waarvan er al 4500 hectare is gerealiseerd. Er resteert dus een opgave van ongeveer 20%. De extra gelden van het kabinet Rutte II maken het mogelijk om weer nieuwe gebieden aan te kopen en in te richten. Hierbij is geprobeerd om de meest essentiële gebieden te behouden. Mooij vat samen: *“Dus die 200 miljoen betekent dat we het idee kunnen afmaken in een wat kleinere omvang en met een wat langere termijn”* (persoonlijke communicatie, 26 juni 2013).

5.11.2 Provincie

De provincie Zeeland was het van harte eens met de decentralisatie van het EHS-beleid. Het feit dat de formele rol van de provincie werd versterkt, was voor Zeeland een belangrijk argument om mee te doen. Mooij geeft aan: *“Want de provincie denkt dat het schaalniveau van de provincie voor natuurbeleid het ideaal is”* (persoonlijke communicatie, 26 juni 2013). Mooij ziet de decentralisatie echter niet echt als een nieuwe ontwikkeling omdat de provincie het beleid al helemaal deed. Bij de realisatie van de EHS neemt Zeeland een zeer centrale rol in. Het uitgangspunt is dat de provincie zorgt voor het beleid, voor de aansturing van de uitvoering en ook voor de middelen. Wel wordt er bij de uitvoering veel samen gewerkt met andere partijen, zoals boeren en natuurbeheerders.

5.11.3 Regels

Wat regelgeving betreft verandert er weinig in de provincie Zeeland. Eén van de opmerkelijkste uitgangspunten waar in Zeeland vanaf het begin voor is gekozen, is dat de werving van gronden op basis van vrijwilligheid plaatsvindt. Mooij: *“Wij onteigenen nooit één boer voor de EHS”*. Deze aanpak heeft geleid tot een erg goede verstandhouding met de landbouworganisaties. Ook is het zo dat wanneer landbouwgronden worden begrensd als nieuwe natuur, terwijl een boer deze wil blijven verbouwen, de bestemming niet met extra beperkingen krijgt te maken. De bestemming zal pas veranderen op het moment dat een boer bereid is zijn grond te verkopen. Dit zijn de twee belangrijkste regels die de provincie Zeeland stelt (persoonlijke communicatie, 26 juni 2013).

5.11.4 Netwerkvorming

Het merendeel van de Zeeuwse EHS, zo'n 80%, is inmiddels gerealiseerd. De laatste 20% zijn vooral afrondingen van gebieden. Het ecologische netwerk ligt er dus, al kan het nog wat verder worden versterkt. De prioriteit ligt hierbij op het versterken van bestaande gebieden. Er is bij het begrenzen van de EHS ook altijd geprobeerd om bestaande gebieden weer uit te bouwen. De focus heeft dus altijd al gelegen op het vergroten van afzonderlijke gebieden. Vervolgens is het mogelijk om tussen deze vergrote gebieden schakels neer te leggen om zo verbanden tussen gebieden te creëren. Hierbij geeft Mooij wel aan dat een verbinding niet altijd even veel zin heeft: *“Het hangt af van je type natuur”* (persoonlijke communicatie, 26 juni 2013).

5.11.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Zeeland, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. Door de 200 miljoen extra die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt, is het mogelijk om nieuwe natuur toe te voegen aan de Zeeuwse EHS. Hierdoor is dit aspect in hoge mate congruent (+). De decentralisatie van het beleid werd in Zeeland positief

ontvangen. Zeeland neemt bij de realisatie van de EHS een zeer centrale rol in. Bij de uitvoering wordt veel samengewerkt met andere partijen. De congruentie van dit aspect met het rijksbeleid is hoog (+). Er verandert weliswaar weinig wat betreft de regelgeving in Zeeland, de huidige regelgeving is redelijk afwijkend vergeleken met andere provincies. Het is echter niet in strijd met de EHS-regelgeving, waardoor de congruentie ook als hoog (+) zal worden gezien. Er is al enigszins sprake van een ecologisch netwerk in Zeeland en de herijking van de EHS blijft ook redelijk beperkt. Hierdoor is ook de congruentie wat betreft de netwerkvorming hoog (+).

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+

Figuur 17 Congruentie provincie Zeeland



5.12 Provincie Noord-Brabant

In Noord-Brabant schrok men gigantisch van de bezuinigingen van het kabinet Rutte I, zo vertelt Van Maar (persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). De provincie Noord-Brabant is de tweede provincie waarin door de Provinciale Staten wordt vastgehouden aan de oorspronkelijke EHS-ontwikkelopgave, een opgave van 21.000 hectare nieuwe natuur. Om dit te bereiken, was het noodzakelijk om eigen gelden toe te voegen en de termijn op te schuiven van 2018 naar 2027. Wel wordt de robuuste verbinding in Brabant geschrapt, zoals dit ook het geval is in de andere provincies. Over de uitwerking van de ontwikkelopgave zijn met manifestpartners afspraken gemaakt. In Noord-Brabant wordt verder onderscheid gemaakt tussen rijks-EHS en provinciale EHS. Rijks-EHS is EHS waarvoor de internationale verplichtingen aangaande Natura2000, Kaderrichtlijn Water gelden. De rest van de ontwikkelopgave wordt provinciale EHS genoemd (Van Maar, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013).

5.12.1 Geld

De 200 miljoen euro extra zorgt ervoor dat er meer geld is om de rijks-EHS te realiseren, de EHS waarvoor de internationale verplichtingen gelden. Van Maar vertelt: *“Voor de rijks-EHS proberen we zoveel mogelijk goede voorstellen te doen richting rijk om zoveel mogelijk geld los te krijgen”* (persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). De provinciale EHS wordt door eigen geld van de provincie Noord-Brabant gerealiseerd. Noord-Brabant is een rijke provincie door de verkoop van de energiemaatschappij Essent en hierdoor is het mogelijk om 240 miljoen euro uit eigen gelden in de provinciale EHS te steken. Om de hele ontwikkelopgave te realiseren is echter maar liefst 500 miljoen euro nodig. Een deel van deze ontbrekende gelden zal door de manifestpartners voor hun rekening worden genomen.

5.12.2 Provincie

De decentralisatie van het EHS-beleid werd verdeeld ontvangen in Noord-Brabant. Aan de ene kant was men blij dat het voor de provincie nu mogelijk was om veel sturing te geven en dus ook te kiezen voor een hoge ambitie. Aan de andere kant was deze decentralisatie gekoppeld aan een

bezuinigingsactie. Al met al werd de decentralisatie van het beleid positief ontvangen. Van Maar vertelt dat de provincie nu verschillende rollen heeft bij de realisatie van de EHS. De provincie coördineert het beleid samen met de manifestpartners, heeft een leidende, trekkende rol en stelt ook de ambities van het beleid vast (persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). Een voordeel hierbij is dat de samenwerking in Noord-Brabant tussen provincie en manifestpartners erg goed verloopt (Van Maar, persoonlijke communicatie, 7 juni 2013).

5.12.3 Regels

In Noord-Brabant wordt er vastgehouden aan de spelregels die het rijk een paar jaar geleden heeft opgesteld. Wel is het zo dat compenserende maatregelen voor vernietigde EHS worden uitgevoerd binnen de nieuwe EHS. De reden hiervoor is, zo geeft Van Maar aan: *“... dat we de nieuwe natuur in Brabant inmiddels wat groter op de kaart hebben staan dan eigenlijk de opgave is vanuit het rijk”* (persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). Er is ongeveer 450 hectare meer begrensd dan eigenlijk de opgave was door de uitvoering van allerlei initiatieven in de afgelopen jaren. Van echt grote aanpassing van regelgeving is echt geen sprake.

5.12.4 Netwerkvorming

De focus ligt bij de vorming van een robuuste EHS op het afmaken van bestaande gebieden. Naast deze bestaande gebieden wordt er ook gekeken naar het aanleggen van verbindingen, de zogenaamde ecologische verbindingzones. Deze verbindingzones worden betaald vanuit provinciale middelen. Van deze verbindingen is vergeleken met de oorspronkelijke opgave ongeveer de helft naar achter geschoven in de prioritering. Van Maar geeft wel aan: *“Maar we houden vast aan een netwerk dat we alle natuurgebieden met elkaar willen verbinden”* (persoonlijke communicatie, 7 juni 2013). De basis van het netwerk blijft dus overeind, alleen wordt dit wat magerder uitgevoerd. De grootste prioriteit ligt op het afmaken en versterken van bestaande natuurgebieden.

5.12.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Noord-Brabant, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. In Noord-Brabant blijft de oorspronkelijke ontwikkelopgave behouden. De 200 miljoen extra die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt, zal bijdragen aan het dichten van het tekort om deze opgave te realiseren. De congruentie van dit aspect is dan ook hoog (+). Doordat Noord-Brabant een leidende rol inneemt bij de realisatie van de EHS en hierbij ook veel samenwerkt met de manifestpartners, is de congruentie van dit aspect hoog (+). Doordat er geen sprake van echt grote aanpassing van regelgeving is dit aspect is hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. Doordat de oorspronkelijke EHS-ontwikkelopgave blijft behouden is er in hoge mate sprake van netwerkvorming. De congruentie wat betreft dit aspect is dan ook hoog (+).

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+

Figuur 18 Congruentie provincie Noord-Brabant



5.13 Provincie Limburg

Het belangrijkste gevolg van de bezuinigingen van het kabinet Rutte I was dat er in Limburg 3500 hectare EHS moest worden geschrapt. De eigenlijke taakstelling van 7000 hectare werd dus met 50% verkleind. Hierbij werd vooral geselecteerd op gebieden die noodzakelijk waren voor het realiseren van de internationale verplichtingen. De overgebleven 3500 hectare was eigenlijk nog een te grote opgave voor de beschikbare gelden na de bezuinigingen. Castenmiller geeft aan: *“Alleen konden wij niet motiveren dat er dan geen inbreuk op Natura2000 en KRW [Kaderrichtlijn Water] zou zijn”* (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Bij deze herijking worden er drie verschillende soorten EHS onderscheiden: goudgroene, zilvergroeene en bronsgroene EHS. Hierbij heeft de goudgroene EHS de hoogste prioriteit, bronsgroene EHS de laagste en de zilvergroeene EHS zit hier tussen in (Provincie Limburg, 2013).

5.13.1 Geld

Doordat er te weinig middelen beschikbaar waren voor de herijkte EHS wordt de 200 miljoen euro vooral ingezet om dit tekort op te vullen. Hierbij is het wel noodzakelijk om de einddatum verder weg te leggen: in plaats van 2018 naar 2027. Dit geld zal vooral gebruikt worden voor de realisatie van de goudgroene natuur, de natuur met de hoogste prioriteit. De extra gelden van het kabinet Rutte II bieden verder geen ruimte voor het realiseren van extra natuur bovenop de herijkte EHS (Verschoor, persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

5.13.2 Provincie

De provincie Limburg wilde graag dat het EHS-beleid werd gedecentraliseerd. Castenmiller geeft hierbij wel aan: *“... daar waren we altijd voor, maar dan wel met het geld en niet zonder”* (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). De provincie Limburg neemt nu vooral een coördinerende regierol in volgens Verschoor. Daarnaast heeft de provincie ook een financierende rol. Dat wil echter niet zeggen dat de provincie alles voor 100% zal financieren. Er wordt door de provincie vooral ingezet op het sluiten van partnercontracten met allerlei instanties om zo medefinanciering van de EHS te bevorderen (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

5.13.3 Regels

Regelgeving, zoals het nee-tenzij principe, zal met name in de goudgroene EHS onveranderd blijven gelden, misschien zelfs wel strikter dan nu het geval is. Castenmiller geeft wel aan: *“Er zijn natuurlijk langzaam meer mogelijkheden, want er zijn nu al uitzonderingsmogelijkheden om de EHS te kunnen herbegrenzen”* (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013). Hierbij wordt vooral gekeken naar de wat minder waardevolle EHS, bijvoorbeeld delen van de zilvergroeene EHS. Castenmiller verwacht dat er in deze gebieden makkelijker zal worden omgegaan met voorstellen tot herbegrenzing, kleinschalige aanpassingen en dat soort zaken (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

5.13.4 Netwerkvorming

Bij een robuuste EHS ligt de prioriteit in de provincie Limburg voornamelijk op het vergroten van natuurkernen. Daarnaast wordt er ook ingezet op verbindingen tussen deze natuurkernen. Het is echter de vraag of er in Limburg ooit sprake zal zijn van een echt netwerk en ook of dat er ooit is geweest, zo vertelt Castenmiller. Voor de hele mobiele soorten is het mogelijk zich te verplaatsen, voor de minder mobiele soorten zal dat wat moeizamer gaan (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

2013). Verschoor hierover: “Maar het is heel erg afhankelijk hoe je dat bekijkt, op welke schaal en naar welke soorten je dat toedicht” (persoonlijke communicatie, 10 juli 2013).

5.13.5 Mate van congruentie

Na beschrijving van de verschillende aspecten van het EHS-beleid van de provincie Limburg, is het nu mogelijk om de mate van congruentie te bepalen. De extra gelden van Rutte II worden in Limburg voornamelijk gebruikt om het tekort aan gelden voor de herijkte ontwikkelopgave aan te vullen. Hierdoor draagt het dus bij aan de realisatie van de herijkte EHS en is het in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. De provincie Limburg neemt bij de realisatie van de EHS vooral een coördinerende regierol in. De congruentie van dit aspect is daardoor ook hoog (+). De regels wat betreft de EHS-gebieden met de hoogste prioriteit blijven in Limburg onveranderd. In andere gebieden blijven de regels ook gelden maar wordt wel meer ruimte gegeven voor uitzonderingsmogelijkheden. Dit is in hoge mate congruent (+) met het rijksbeleid. De mate van netwerkvorming is in Limburg matig te noemen. Het is echter ook de vraag of er ooit sprake is geweest van een netwerk van Limburgse natuur. De congruentie met het rijksbeleid is hier matig (+-).

Aspect	Congruentie
Geld	+
Provincie	+
Regels	+
Netwerkvorming	+/-

Figuur 19 Congruentie provincie Limburg

5.14 Overzicht resultaten en voorlopige conclusies

Nu de congruentie van de afzonderlijke provincies voor de vier beleidsaspecten is bepaald, is het mogelijk de gegevens te combineren (zie figuur 20) en hieruit voorlopige conclusies te trekken.

Mate van congruentie				
Provincie/Aspect	Geld	Provincie	Regels	Netwerkvorming
Groningen	+	+	+	+
Friesland	+	+	+	+/-
Drenthe	+	+	+	+
Overijssel	+	+	+	+/-
Flevoland	+/-	+	+	+
Gelderland	+	+	+	+/-
Utrecht	+	+	+	+
Noord-Holland	+	+	+	+
Zuid-Holland	+	+	+	-
Zeeland	+	+	+	+
Noord-Brabant	+	+	+	+
Limburg	+	+	+	+/-

Figuur 20 Overzicht congruentie provincies

Hierbij is het wel belangrijk om op te merken dat de mate congruentie geen maat is voor de kwaliteit van de EHS in een provincie. Het is enkel een maat voor de samenhang van het provinciale beleid met het rijksbeleid.

Als er gekeken wordt naar dit overzicht is te zien dat de congruentie in de provincies redelijk met elkaar overeen komt. Er zijn geen grote verschillen tussen provincies en over het algemeen is de congruentie van het provinciale beleid met het rijksbeleid hoog te noemen. Dit betekent dus dat het provinciale beleid en het rijksbeleid een goede samenhang vertonen. Het beleid dat door de rijksoverheid wordt uitgezet wordt ook in de provincies overgenomen, zij het met bescheiden verschillen tussen de twaalf provincies.

Wat betreft het aspect Geld ligt de congruentie over het algemeen hoog. De gelden die ten tijde van het kabinet Rutte I beschikbaar waren gesteld, waren in alle provincies niet genoeg om de veelal herijkte EHS te realiseren. In de meeste gevallen was het slechts mogelijk om ongeveer een helft van de opgave met deze middelen te realiseren. De 200 miljoen euro extra die bij Rutte II aan het budget van de EHS zijn toegevoegd, maakt het voor provincies mogelijk om deze tekorten op te vullen en de herijkte EHS te kunnen realiseren. In de provincies waar de EHS niet is herijkt, Noord-Holland en Noord-Brabant, dragen de extra gelden bij aan de realisatie van de oorspronkelijke ontwikkelopgave.

Het tweede aspect, de decentralisatie van het EHS-beleid naar de provincies, wordt in alle provincies positief ontvangen. Veel provincies geven aan dat zij eigenlijk al jaren verantwoordelijk waren voor de realisatie van de EHS en dat de decentralisatie slechts een formele bekrachtiging is. Wel zien de provincies dit als een goede ontwikkeling doordat het mogelijk wordt om nog meer sturing te geven aan het EHS-beleid in de provincie. Hierin zijn de provincies over het algemeen leidend. Zij zijn degenen die de begrenzing vaststellen en het grootste deel van de financiering op zich nemen. Bij de uitvoering van de EHS wordt veel samengewerkt met allerlei belanghebbende partijen, voornamelijk landbouworganisaties, natuurorganisaties en waterschappen.

Wat betreft regelgeving verandert er in de meeste provincies weinig, zeker wanneer de kabinetten Rutte I en Rutte II onderling worden vergeleken. De provincie was voor het EHS-beschermingsregime ook al voor de decentralisatie het bevoegd gezag. Wel wordt er binnen deze regels gekeken naar mogelijkheden om economie en ecologie te verbinden en zo enige economische ontwikkeling onder bepaalde voorwaarden toe te staan. Verwacht wordt dat dit bij zal dragen aan de realisatie van de EHS doordat er op deze manier extra geld wordt gegenereerd.

De opvallendste resultaten zijn zichtbaar bij de netwerkvorming. In een aantal provincies is de netwerkvorming in de herijkte EHS matig te noemen. Vaak wordt de prioriteit bij het versterken van bestaande natuurgebieden gelegd omdat deze aanpak het meeste rendement oplevert. Daarnaast wordt er vaak bij de herijkingen veel geschrapt in de verbindingen. Hierdoor komen de verbindingen in veel provincies onder druk te staan, waardoor de netwerkvorming vaak wat tekort schiet. Daarnaast blijft er ondanks de extra gelden van Rutte II in in de meeste provincies sprake van een herijkte EHS waarbij soms grote delen worden geschrapt. De 200 miljoen euro extra die nu aan de EHS worden uitgegeven resulteert over het algemeen dus niet in extra EHS, maar is noodzakelijk om de herijkte opgave te realiseren.

6 Conclusie, reflectie & aanbevelingen

Op basis van de resultaten van hoofdstukken 4 en 5 is het nu mogelijk om uit deze informatie conclusies te trekken. Dit zal plaatsvinden aan de hand van de vraagstelling die in hoofdstuk 1 is opgesteld. In paragraaf 6.1 zullen de centrale vraag en deelvragen worden beantwoord, wat zal leiden tot de conclusie van dit onderzoek. Vervolgens zal in paragraaf 6.2 een reflectie worden gegeven op het onderzoek. Deze reflectie zal in drie onderdelen worden gesplitst. Allereerst zal er worden gereflecteerd op de theorie, vervolgens op de methode en tenslotte op de empirie. Het hoofdstuk zal in paragraaf 6.3 worden afgesloten door aanbevelingen te doen voor het EHS-beleid en daarnaast voor eventueel vervolgonderzoek.

6.1 Conclusie

De centrale vraag die in hoofdstuk 1 is opgesteld, luidde:

In hoeverre is het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II positief voor het EHS-beleid in de provincies vergeleken met het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte I?

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn er een viertal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zullen in het vervolg van deze paragraaf worden beantwoord. Hierdoor is het vervolgens mogelijk om af te sluiten met een antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek.

Aangezien de eerste en twee deelvraag van het onderzoek sterk samenhangen, zal de beantwoording hiervan worden gecombineerd. De eerste deelvraag was bedoeld om een overzicht te krijgen van welke actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen een rol spelen bij de beleidsarrangementen van de kabinetten Rutte I en Rutte II. Dit resulteerde in de volgende vraag:

1. *Welke actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen spelen een rol bij de EHS-beleidsarrangementen zoals voorgesteld door de kabinetten Rutte I en Rutte II?*

De tweede deelvraag was gericht op de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee ‘Haagse’ beleidsarrangementen zijn, om zo de veranderingen in kaart te brengen. Dit vormde de volgende deelvraag:

2. *Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen deze twee ‘Haagse’ beleidsarrangementen?*

Voor het EHS-beleidsarrangementen Rutte I geldt dat de focus bij het discours vooral lag op de herijking van het aantal hectares EHS dat gerealiseerd diende te worden. Hierbij volgde Rutte I dus als het ware een ‘hectarediscours’. Er werd door het kabinet Rutte I vastgehouden aan de oorspronkelijke spelregels die het EHS-beleid toebehoren, het zogenaamde EHS-beschermingsregime. De actoren die een rol spelen in het EHS-beleid zijn met name verschillende overheden, terreinbeherende organisaties, agrariërs en particulieren. Hierbij speelt de provincie de meest belangrijke rol en heeft zij de meeste taken en verantwoordelijkheden. Wat betreft de financiële hulpbronnen bezuinigd het kabinet Rutte I ongeveer 600 miljoen euro, twee derde deel

van het totale budget. De voornaamste juridische hulpbron is de planologische bescherming van de EHS in de gemeentelijke bestemmingsplannen. De voornaamste sociale hulpbron is de maatschappelijke steun die het EHS-beleid krijgt van allerlei organisaties.

Het EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II wordt gekenmerkt door de extra financiële middelen die beschikbaar worden gesteld, te weten 200 miljoen euro. Wat betreft de dimensie spelregels komen de twee Haagse beleidsarrangementen overeen en verschilt het beleidsarrangement van het kabinet Rutte II niet van Rutte I. Ditzelfde geldt voor de dimensie actoren. Ook hier treden er tussen de beide beleidsarrangementen geen veranderingen op. Het discours van het kabinet Rutte II verschilt echter wel van het discours van Rutte I. Waar Rutte I sterk de nadruk legde op het aantal te realiseren hectares en daardoor als het ware een 'hectarediscours' volgde, geeft het kabinet Rutte II aan de EHS uit te voeren, inclusief de verbindingzones. Hiermee komt Rutte II terug op het 'hectarediscours' en is er weer sprake van het oorspronkelijke 'netwerkdiscours'.

Aan de hand van de derde deelvraag is onderzocht in hoeverre de provinciale EHS-beleidsarrangementen ten gevolge van het EHS-beleid van Rutte II veranderen. Om een compleet beeld te krijgen van deze veranderingen is gebruik gemaakt van de vier dimensies van de BAB. De derde deelvraag luidde:

3. In hoeverre veranderen de provinciale EHS-beleidsarrangementen ten gevolge van het nieuwe EHS-beleid van het kabinet Rutte II?

De grootste verandering in de provincies is te vinden op het gebied van de financiële hulpbronnen. Alle provincies hadden door de bezuinigingen van het kabinet Rutte I te maken met tekorten voor de financiering van de herijkte ontwikkelopgaves. Deze ontwikkelopgaves vielen in de provincies namelijk vaak groter uit dan door Rutte I werd beoogd, doordat er moest worden voldaan aan de internationale verplichtingen. Door de extra middelen die het kabinet Rutte II beschikbaar heeft gesteld, 200 miljoen euro, is het in de meeste provincies mogelijk om de herijkte opgaves te realiseren. Doordat de herijkte ontwikkelopgave in de meeste provincies in stand blijft, veranderen de discourses in de provincies niet aanzienlijk. Daarnaast is de decentralisatie van het EHS-beleid vooral een formele verandering voor de rol van de provincie. De provincies geven aan dat zij ook voor het natuurakkoord in feite al de regie voerden over het EHS-beleid. Wat betreft de regelgeving treden er geen grote veranderingen op. De provincies waren hier al het bevoegd gezag voor en wijken in de meeste gevallen niet af van de geldende spelregels. Wel wordt er binnen deze spelregels in veel provincies gezocht naar mogelijkheden voor economische ontwikkelingen in combinatie met natuur.

Voor de beantwoording van de vierde deelvraag is geëvalueerd in hoeverre de veranderingen van de provinciale EHS-beleidsarrangementen naar aanleiding van het EHS-beleid van Rutte II een verbetering zijn van het EHS-beleid ten opzichte van het beleid van Rutte I. Deze deelvraag luidde:

4. In hoeverre zijn de provinciale EHS-beleidsarrangementen van na het beleid van Rutte II een verbetering voor het EHS-beleid ten opzichte van het beleid van Rutte I?

De voornaamste verbetering vindt plaats op het gebied van te realiseren ontwikkelopgave. Ten tijde van Rutte I was er in de meeste gevallen geen mogelijkheid om nieuwe natuur te realiseren. Er was soms niet eens genoeg geld voor het beheer van natuurgebieden. Met name op het gebied van de beschikbare hulpbronnen is het beleid van Rutte II een verbetering ten opzichte van Rutte I. Door de toevoeging van extra gelden is het weer mogelijk om nieuwe natuur te realiseren. Door zo de herijkte ontwikkelopgaves te realiseren, is het mogelijk om aan internationale verplichtingen te voldoen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit nog steeds betekent dat een aanzienlijk deel van de oorspronkelijke EHS ook onder Rutte II geschrapt blijft. De 200 miljoen extra die Rutte II beschikbaar stelt, geeft geen ruimte voor uitbreiding van de herijkte ontwikkelopgaves van de provincies.

Beantwoording centrale vraag

Er kan worden geconcludeerd dat EHS-beleidsarrangement van het kabinet Rutte II duidelijke positieve effecten heeft op het provinciale EHS-beleid in vergelijking met het EHS-beleidsarrangement Rutte I. Zoals ook bij de beantwoording van de vierde deelvraag is beschreven, komt dit vooral naar voren in de mogelijkheid voor provincies om de herijkte ontwikkelopgaves te realiseren en zo te voldoen aan de internationale verplichtingen. De 200 miljoen euro extra die het kabinet Rutte II beschikbaar stelt, maakt het mogelijk om nieuwe natuur te realiseren. Hierbij moet wel de kanttekening worden gezet dat er vergeleken met de oorspronkelijke situatie, dus voor Rutte I, nog steeds sprake is van een bezuiniging. De EHS wordt nog steeds herijkt, aangezien de gelden van het kabinet Rutte II geen ruimte bieden om bovenop de herijkte ontwikkelopgaves extra natuur te realiseren. Hierdoor schiet de vorming van een netwerk in een aantal provincies tekort. Samenvattend kan worden gezegd dat de het beleidsarrangement van Rutte II positief is voor het EHS-beleid in de provincies vergeleken met het beleidsarrangement van Rutte I, maar dat het beleid wat betreft de ontwikkelopgave en vorming van een netwerk minder positief is dan voor de Rutte-kabinetten.

6.2 Reflectie

In deze paragraaf zal een reflectie worden gegeven op het uitgevoerde onderzoek. Het theoretisch kader bleek redelijk goed toepasbaar. De BAB leende zich goed voor de uitvoering van dit onderzoek. Door het rijksbeleid en provinciale beleid per dimensie te analyseren, was het mogelijk om het EHS-beleid redelijk behapbaar te houden. Wat betreft de combinatie van de BAB met het begrip congruentie was het soms zoeken naar een goede afstemming. Ook is het lastig om de mate van congruentie als basis te nemen voor opmerkingen over mogelijke verbeteringen van beleid. Wellicht is het mogelijk de mate van congruentie beter te operationaliseren. Een andere optie is om de BAB met een beter passende theorie of een beter passend begrip te combineren.

De methodische aanpak leende zich goed voor het uitvoeren van het onderzoek. Door bureauonderzoek uit te voeren naar de EHS-beleidsarrangementen op rijksniveau was het goed mogelijk om een beeld te vormen van verschillen en overeenkomsten tussen het beleid van de kabinetten Rutte I en Rutte II. Door vervolgens alle twaalf provincies te onderzoeken was het mogelijk om een compleet beeld van het EHS-beleid te krijgen. Omdat er vooral werd gekeken naar grote veranderingen, bleef het geheel redelijk te overzien. De methode voor de beschrijving van de dimensies van de BAB was redelijk goed toe te passen. Het bepalen van de congruentie van het beleid was soms wat lastiger, doordat de operationalisatie van de mate van congruentie tekort

schoot. De weinig variërende congruentie hangt mogelijk samen met het feit dat de operationalisatie te algemeen was. Op dit punt is verdere specificering mogelijk.

De empirie van het onderzoek is redelijk stevig doordat er gekozen is om alle twaalf de provincies te analyseren en niet te kiezen voor een enkele provincie of voor een kleiner aantal. Hierdoor is het mogelijk geweest om steekhoudende conclusies aan het onderzoek te verbinden doordat er geen sprake is van een beperkte steekproef. Wel is het zo dat de empirie per provincie slechts gebaseerd is op een enkel interview met een respondent die werkzaam is bij de provincie, zonder dat de informatie hieruit wordt vergeleken met literatuur of wordt besproken met een respondent van een andere organisatie die een rol speelt bij het EHS-beleid binnen een provincie. De reden hiervoor was met name dat de beleidsontwikkelingen relatief nieuw waren en er dus ook nog weinig literatuur beschikbaar was. Ook was het gezien de beperkte tijd die beschikbaar was voor het onderzoek moeilijk om meerdere organisaties per provincie te interviewen. In de huidige vorm liep het onderzoek namelijk al iets uit.

6.3 Aanbevelingen

Met de bovenstaande reflectie in het achterhoofd zullen in deze paragraaf aanbevelingen worden gedaan op basis van de conclusies van het onderzoek. In de eerste plaats zullen enkele beleidsaanbevelingen worden geformuleerd. Ten tweede zullen er aanbevelingen worden gedaan ten behoeve van mogelijk vervolgonderzoek.

Beleidsaanbevelingen

Na alle provincies langs te zijn geweest, is duidelijk geworden dat de decentralisatie van het EHS-beleid door elke provincie als positief wordt gezien. Het provinciale niveau wordt door alle provincies gezien als het ideale beleidsniveau voor de beleidsvoering omtrent de EHS. Bij deze wordt daarom ook aanbevolen om deze decentralisatie van EHS-beleid, en wellicht wel het natuurbeleid in het algemeen, door te blijven zetten. Wel wordt duidelijk dat de afstemming tussen provincies soms wat achter blijft doordat er geen sprake is van een landelijke richtlijn die met het rijk of met de provincies onderling is afgesproken. Hierdoor zijn er vooral grote verschillen zichtbaar in de ambities van de verschillende provincies. Er kan worden aanbevolen om op dit gebied toch een soort van richtlijn op te stellen om zo te komen tot een onderling beter afgestemd EHS-beleid.

De meest voor het hand liggende beleidsaanbeveling is tenslotte van financiële aard. Om de netwerkvorming in de provincies verder mogelijk te maken, zou het positief zijn om meer middelen beschikbaar te stellen voor de realisatie van de EHS. Gezien de huidige economische situatie is dit naar alle waarschijnlijkheid echter niet haalbaar. Door de huidige bezuinigingsopgave is het zelfs maar de vraag in hoeverre de 200 miljoen van Rutte II behouden blijft. In eerste instantie wordt daarom in het bijzonder aanbevolen om niet opnieuw te bezuinigen op de EHS. Veel provincies hebben tijdens de interviews hebben aangegeven dat dit ten koste zal gaan van de ontwikkelopgave, waardoor het niet mogelijk zal zijn om aan de internationale verplichtingen te voldoen. Eventuele bezuinigingen zullen schadelijk zijn voor het imago van een betrouwbare overheid en naar alle waarschijnlijkheid leiden tot een verslechtering van de relatie tussen rijk en provincie.

Aanbevelingen ten behoeve van vervolgonderzoek

De eerste aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de gebruikte theorie in dit onderzoek. Zoals beschreven in de reflectie, is de afstemming van de BAB met het begrip congruentie lastig gebleken. Voor eventueel vervolgonderzoek is aan te bevelen om deze afstemming te verbeteren of mogelijk zelfs te kiezen om de BAB met een andere theorie of een ander begrip te combineren. Op deze manier zou toegewerkt kunnen worden naar verbetering van de theoretische onderbouwing van dit type onderzoek.

Een tweede aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de resultaten die naar voren zijn gekomen bij de netwerkvorming. Bij dit aspect van analyse is de meeste variatie zichtbaar. Een mogelijk vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag waarom de EHS in beperkte mate een netwerk is en of waarom het überhaupt een netwerk zou moeten worden.

Referenties

- Alphenaar, A. & Osinga, J. (2013). *Ondergrond en omgevingsbeleid in Nederland*. Hoorcollege Omgevingsbeleid in Nederland. Radboud Universiteit Nijmegen.
- Arts, B. & Goverde, H. (2006). The Governance Capacity of (new) Policy Arrangements: A Reflexive Approach. In: Arts, B. & Leroy, P. (red.). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.
- Arts, B., Leroy, P. & Tatenhove, J.P.M. van (2001). Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid. *Beleidswetenschap*, 15 (3), p. 217- 222.
- Arts, B. & Leroy, P. (red.) (2003). *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen*. Nijmegen: Nijmegen University Press.
- Arts, B. & Leroy, P. (red.) (2006). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*. Dordrecht: Springer.
- Arts, B. & Tatenhove, J.P.M. van (2004). Policy and Power. A conceptual framework between the 'old' and 'new' paradigm. *Policy Sciences*, 37, p. 339 - 356.
- Boer, S. de., Kuindersma, W., Zouwen, M.W. van der. & Tatenhoven, J.P.M. van. (2008). *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*. Rapport 74, Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Boonstra, F.G. (2004). *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Bressers, J.Th.A (2008). Evaluatie van beleid. In: Hoogerwerf, A. & Herwijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. (8^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Dienst Landelijk Gebied en Dienst Regelingen (2012). *Natuurmeting op kaart. De voortgang van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS); verwerving, inrichting en beheer*. Rijswijk: De Resolutie.
- Driessen, P.P.J. & Leroy, P. (red.) (2007). *Milieubeleid. Analyse en perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Geertsema, W., Bouwma, I.M., Daamen, W.P. & Meeuwsen, H.A.M. (2003). *Evaluatie beleid EHS en VHR-gebieden. Achtergrondrapportage bij de Natuurbalans 2003*. Wageningen: Alterra.
- Giebels, R. (2012, Februari 11). *Nieuw natuurakkoord weer verdeeld ontvangen*. De Volkskrant.

- Hajer, M.A. (1997). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoogerwerf, A. & Herwijer, M. (red.) (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap. (8^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 30 825, nr. 188.
- Kamerstukken II, vergaderjaar 2012-2013, 30 825, nr. 189.
- Leroy, P., Arts, B. & Tatenhove, J.P.M. van (2003). Verandering en continuïteit in milieubeleid: een kader voor analyse en duiding. In: Arts, B. & Leroy, P. (red.). *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen*. Nijmegen: Nijmegen University Press.
- Meijerink, S. & Tatenhove, J.P.M. van (2007). Milieubeleid als vraagstuk van institutionele (her)vorming. In: Driessen, P.P.J. & Leroy, P. (red.). *Milieubeleid. Analyse en perspectief*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Ministerie van Economische Zaken (2013). *Groot Project Ecologische Hoofdstructuur. Vijfde Voortgangsrapportage. Rapportagejaar 2011*. Gevonden op 01-03-2013, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/01/17/groot-project-ecologische-hoofdstructuur.html>
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). (2010). *Groot project Ecologische Hoofdstructuur. Vierde voortgangsrapportage. Rapportagejaar 2010*. Gevonden op 15-04-2013, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/10/11/voortgangsrapportage-groot-project-ecologische-hoofdstructuur-2010.html>
- Ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), Infrastructuur en Milieu (I&M) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2011). *Voortgangsrapportage 2010 Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Gevonden op 16-04-2013, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/10/11/voortgangsrapportage-2010-investeringsbudget-landelijk-gebied.html>
- Ministeries van LNV, VROM & provincies. (2007). *Spelregels EHS. Beleidskader voor compensatiebeginsel, EHS-saldobenadering en herbegrenzen EHS*. Gevonden op 15-04-2013, via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/11/22/spelregels-ehs.html>
- Nijland, R. (2012, November 28). *Overijssel weigert netwerk natuurgebieden te vergroten*. De Volkskrant.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2011). *Beoordeling Natuurakkoord. Globale toetsing van het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur*. Den Haag: PBL.

- Provincie Limburg (2013). *Natuurbeleid: natuurlijk eenvoudig. Programma Natuur- en landschapsbeleid 2013-2020*. Gevonden op 10 juli 2013, via www.limburg.nl
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2013). *Onbeperkt houdbaar. Naar een robuust natuurbeleid*. Den Haag: Ando bv.
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Gevonden op 04-03-2013, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>
- Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). *Bruggen slaan*. Gevonden op 04-03-2013, via <http://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord>
- Timmermans, S. (2011, November 25). *Blekers natuurwet lokt woedende reacties uit, maar komt er vast wel*. De Volkskrant.
- Verschuren, P.J.M., Doorewaard, J.A.C.M. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek. (Vierde druk)*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde informanten

Provincie Groningen

- Mw. Mirjam Bakker, Senior beleidsmedewerker Landelijk Gebied en Water.
- Datum interview: 2 juli 2013.

Provincie Friesland

- Dhr. Menko Groeneweg, Beleidsmedewerker Natuur, Team Integraal Beleid.
- Datum interview: 9 juli 2013.

Provincie Drenthe

- Dhr. Meino Lumkes, Beleidscoördinator Natuur, Bos en Landschap.
- Datum interview: 6 juni 2013.

Provincie Overijssel

- Dhr. Joost Houtkamp, Programmasecretaris Project- en Programmamanagement.
- Dhr. Bart Beukema, Beleidsmedewerker, Team Beleidsontwikkeling, Eenheid Ruimte.
- Datum interviews: 30 juli 2013.

Provincie Flevoland

- Mw. Janine van de Bos, Senior beleidsmedewerker Natuur.
- Datum interview: 13 juni 2013.

Provincie Gelderland

- Dhr. Jan Willem van der Vegte, Project- en Programmaleider.
- Datum interview : 4 juni 2013.

Provincie Utrecht

- Dhr. Jaap de Pater, Beleidsmedewerker Natuur en Landbouw.
- Datum interview: 25 juni 2013.

Provincie Noord-Holland

- Dhr. André Smit, Beleidscoördinator Natuur, Recreatie en Landschap.
- Datum interview: 11 juni 2013.

Provincie Zuid-Holland

- Dhr. Joop Kooijman, Senior beleidsmedewerker Water en Groen.
- Datum interview: 12 juni 2013.

Provincie Zeeland

- Dhr. Roel Mooij, Projectleider EHS.
- Datum interview: 26 juni 2013.

Provincie Noord-Brabant

- Dhr. Heine van Maar, Beleidsmedewerker Natuur- en Landschapsbeleid.
- Datum interview: 7 juni 2013.

Provincie Limburg

- Dhr. Guido Verschoor, Beleidsmedewerker Natuur.
- Dhr. Thijs Castenmiller, Beleidsmedewerker Natuur.
- Datum interview: 10 juli 2013.

Bijlage 2 Interviewguide

Vragenlijst interview provincie [...]

Interview met [naam] van de provincie [...], op [datum]. Gehouden door Tobias Wolters, student Geografie, Planologie & Milieu, Radboud Universiteit Nijmegen.

Introductie

- Gebruik opnameapparatuur
- Reden interview
- Na vergelijking van het EHS-beleid van Rutte I en Rutte II komen vier beleidsaspecten naar voren: de 200 miljoen euro extra (geld), de decentralisatie van het EHS-beleid (provincie), de hierbij behorende regels (regels) en de vorming van een robuuste EHS als doel (netwerkvorming). Er zal worden onderzocht in hoeverre deze aspecten samenhangen met het provinciale EHS-beleid. Het interview zal aan de hand van deze vier aspecten worden afgenomen.

Inleiding

1. Kunt u een beschrijving geven van uw persoonlijke rol binnen de provincie [...]?

Geld

2. Het kabinet Rutte I heeft sterk bezuinigd op het budget voor de EHS. Welke gevolgen had deze bezuiniging voor de provincie [...]?
 - o Wat betekende dit voor de grootte van de EHS binnen de provincie? (herijking)
3. Het kabinet Rutte II stelt nu 200 miljoen euro extra beschikbaar. Wat betekent deze 200 miljoen extra voor de provincie [...]?
 - o Zullen deze extra gelden werkelijk gaan bijdragen aan de realisatie van de EHS?
 - o Welke kans is er dat er met dit geld weer natuur bij komt?

Provincie

4. In het natuurakkoord is afgesproken dat het EHS-beleid wordt gedecentraliseerd naar de provincies. Wat was destijds de kijk van de provincie op deze decentralisatie?
 - o Wat is nu de kijk hierop?
 - o Door deze decentralisatie komen meer taken bij de provincie te liggen. Hoe gaat de provincie hiermee om?
5. Wat voor een rol neemt de provincie [...] in bij de totstandkoming van de EHS binnen de provincie?
 - o Is dit een vooral een financierende rol? Of meer het samenbrengen van partijen? Of een sturende rol?
 - o Welke partijen worden betrokken?

Regels

6. In hoeverre is het mogelijk om af te wijken van regelgeving (bijv. het nee-tenzij regime) nu de verantwoordelijkheid voor het EHS-beleid bij de provincies ligt?
 - ☐ In hoeverre is er ruimte voor nieuwe provinciale regelgeving?
7. Om in aanmerking te komen voor de 200 miljoen extra (lentegelden) moet aan een aantal voorwaarden worden gedaan (bijdragen aan robuuste EHS, realiseren van internationale doelen, bovenop huidige ontwikkelopgave). In hoeverre houdt de provincie [...] zich hiermee bezig?

Netwerkvorming

8. Hoe staat de EHS in de provincie er op dit moment voor? In hoeverre is er sprake van een ecologisch netwerk?
9. Het huidige kabinet Rutte II spreekt in het regeerakkoord over het bijdragen aan een robuuste EHS. Wat verstaat de provincie [...] onder robuust?
 - ☐ Ligt de prioriteit op verbindingzones of op grote natuurgebieden?
10. Wordt er binnen de provincie [...] meer ingezet op het aanleggen van verbindingzones of het versterken van de huidige grote natuurgebieden?

Afsluiting

- Vragen of respondent nog aanvullingen heeft op het interview.
- Bedanken voor het interview.
- Vragen of respondent interesse heeft in resultaten bachelorthesis.