

Europees natuurbeleid door de provincie?

Een evaluatie van het gedecentraliseerde Natura 2000
beleid in de provincie Noord-Brabant

Mark Geerts



Bachelorthesis Planologie

Radboud Universiteit Nijmegen

2013



Europees natuurbeleid door de provincie?

Een evaluatie van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant

Auteur: M.G.M.C. Geerts

Studentnummer: s4251822

Begeleider: Drs. Jaap Gersie

Bachelorthesis Planologie

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Juni 2013

VOORWOORD

Voor u ligt mijn bachelorthesis over het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2013. Na ruim twee maanden hard werken aan deze scriptie rond ik de pre-master Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen af.

Tijdens mijn opleiding en vooropleiding (Ruimtelijke Ordening & Planologie aan de NHTV, Breda) heb ik een behoorlijk aantal onderwerpen van de ruimtelijke ordening voorbij zien komen. Een van de meest interessante en complexe onderwerpen is het natuurbeleid. Door de economische recessie is het natuurbeleid de laatste jaren sterk veranderd. Door bezuinigingen en een verschuiving van het takenpakket van het natuurbeleid van het Rijk naar de provincies is het afwachten of er sprake zal zijn van een effectiever natuurbeleid. Dat geldt in het bijzonder voor de internationale verplichtingen, zoals het Natura 2000 beleid van de Europese Unie, die ook door de provincies moeten worden uitgevoerd. Daarom vond ik het erg interessant om een bachelorthesis te schrijven over het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant.

Het onderzoek heb ik als vrij lastig ervaren vanwege het feit dat ik moest wennen aan de universitaire manier van onderzoek doen. Tijdens mijn HBO-vooropleiding lag de nadruk op toegepaste onderzoeken, terwijl op de universiteit de nadruk ligt op wetenschappelijk verantwoord onderzoek. Daarom wil bij deze mijn begeleider, drs. Jaap Gersie, bedanken voor de begeleiding gedurende de periode dat ik bezig ben geweest met het schrijven van deze thesis, maar ook met het onderzoeksplan dat vooraf ging aan dit onderzoek. Jaap heeft mij uitstekend geholpen om op een wetenschappelijk verantwoorde manier een onderzoek op te zetten en uit te voeren en daarvoor ben ik hem zeer dankbaar. De feedback sessies gedurende het onderzoek boden mij voortdurend nieuwe aandachtspunten maar vooral ook vooruitgang.

Ten slotte wil ik alle partijen bedanken die meegewerkt hebben aan mijn onderzoek. De interviews boden mij nieuwe inzichten voor het Brabantse natuurbeleid. De interviews heb ik ervaren als een grote meerwaarde voor mijn bachelorthesis.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn bachelorthesis. Mochten er vragen zijn dan kunt u contact met mij opnemen door te e-mailen naar mark.geerts@student.ru.nl of door te bellen naar 06 25 54 24 00.

Mark Geerts
Gilze, juni 2013

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	I
Inhoudsopgave	II
Samenvatting.....	IV
1 Inleiding.....	1
1.1 Projectkader.....	1
1.2 Doelstelling	2
1.3 Theoretische benadering.....	3
1.4 Vraagstelling en onderzoeksmodel	4
1.5 Werkwijze	6
1.6 Opbouw van het verslag.....	6
2 Natura 2000 in Nederland	7
2.1 Doelstelling Natura 2000	7
2.2 Problematiek Natura 2000 in Nederland.....	8
2.3 Natura 2000 en de doelstelling van dit onderzoek.....	11
3 Theoretisch kader en conceptueel model	12
3.1 Decentralisatie	12
3.2 Beleidsevaluatie in het kader van decentralisatie.....	15
3.3 Conceptueel model	17
3.4 Zicht op operationalisatie	18
4 Methodologie	19
4.1 Onderzoeksstrategie	19
4.2 Case-selectie	20
4.3 Operationalisatie.....	21
4.4 Onderzoeksmateriaal en dataverzameling	24
4.5 Data-analyse	26
4.6 Besluit.....	27
5 Natura 2000 beleid Noord-Brabant.....	28
5.1 Methodologische aanpak	28
5.2 Brabantse Natura 2000 beleid vóór decentralisatie.....	29
5.3 Brabantse Natura 2000 beleid na decentralisatie	31
5.4 Beleidsevaluatie	35
5.5 Voorlopige conclusies.....	41

6	Conclusie, reflectie en aanbevelingen.....	43
6.1	Conclusies.....	43
6.2	Reflectie.....	46
6.3	Aanbevelingen.....	46
	Referentielijst.....	49
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde respondenten.....	51
	Bijlage 2: Interviewgide.....	53

SAMENVATTING

Deze bachelorthesis is het verslag van een onderzoek naar het gedecentraliseerde natuurbeleid in Nederland met de focus op het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. Na de bezuiniging in 2010 op het algehele natuurbeleid ontstaat omstreeks 2011 discussie over het te voeren internationale natuurbeleid, met in het bijzonder het Natura 2000 beleid. De ene partij wil af van de strenge Europese regels voor natuurbescherming, andere partijen maken zich grote zorgen over de ogenschijnlijke stilstand van het natuurbeleid en daardoor voortgaande achteruitgang van de natuur.

In 2011 zijn in het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur, ook wel Natuurakkoord genoemd, afspraken gemaakt over de decentralisatie van het natuurbeleid naar de provincies. Onderdeel van die afspraken is de internationale verplichting voor het Natura 2000 beleid. Het kabinet Rutte-Asscher trekt structureel 200 miljoen uit voor het natuurbeleid in Nederland in tegenstelling tot de grove bezuiniging van kabinet Rutte I in 2010. Met de decentralisatie worden provincies in principe vanaf 2014 grotendeels verantwoordelijk voor het natuurbeleid, dus indirect ook voor Natura 2000, om de internationale doelen na te streven. Met de decentralisatie wordt verwacht dat provincies beter in staat zijn om het natuurbeleid te voeren maar de vraag blijft of dit wel het geval is gezien de conflicterende belangen rond het natuurbeleid, zoals landbouw en recreatie.

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy in de provincie Noord-Brabant. In Noord-Brabant liggen 21 van de 166 Natura 2000 gebieden in Nederland. De natuurdoelen in deze provincie zijn mogelijk niet haalbaar doordat de provincie grotendeels financieel verantwoordelijk wordt voor haar eigen natuurbeleid maar, ook last heeft van conflicterende belangen rond het Natura 2000 beleid, zoals de stikstofproblematiek die grotendeels voortkomt uit de landbouw. De provincie Noord-Brabant staat voor een omvangrijke taakstelling met minder middelen van het Rijk. In dit onderzoek wordt onderzocht of er sprake is van een effectiever beleid ten opzichte van de situatie voor de decentralisatie door een ex-ante beleidsevaluatie uit te voeren. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

‘Het leveren van een bijdrage aan het gedecentraliseerde natuurbeleid door een vergelijkende evaluatie van het voormalige en de nieuwe situatie omtrent het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant.’

Om meer inzicht te krijgen in het gedecentraliseerde natuurbeleid en om richting te geven aan de vergelijkende beleidsevaluatie voor het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant staat de volgende vraag centraal in dit onderzoek:

‘In hoeverre wordt de doeltreffendheid van het Natura 2000 beleid in Noord-Brabant vergroot door de recente decentralisatie van het natuurbeleid?’

Na een algemene schets van de Natura 2000 problematiek in hoofdstuk 2 wordt in hoofdstuk 3 van deze bachelorthesis de theorie uitgewerkt die centraal staat in dit onderzoek, namelijk de decentralisatietheorie van Fleurke (1997). Deze theorie is normatief en geeft aan uit welke onderdelen een decentralisatie bestaat en wat de mogelijke bestuurlijke effecten zijn van een decentralisatie. Fleurke (1997, pp. 9-14) omschrijft decentralisatie als volgt.

‘Het overdragen van taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid aan decentrale overheden om te komen tot een effectief en doelmatig beleid waarbij de participatie en betrokkenheid van organisaties groter zal zijn dan bij centraal gestuurd beleid, wat het zorgvuldig afwegen van belangen en prioriteiten vergroot.’

Deze theorie gaat uit van een enge definitie van decentralisatie, namelijk de overdracht van een bestuurstaak aan een relatief zelfstandig publiekrechtelijke instantie van algemeen bestuur. Een decentralisatie bestaat uit het overdragen van taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid. De bestuurlijke effecten van de decentralisatie theorie van Fleurke (1997) kunnen worden onderverdeeld in een vijftal bestuurlijke effecten, namelijk maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid, efficiëntie en een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten. De eerste drie bestuurlijke effecten zeggen iets over de doeltreffendheid van beleid, efficiëntie zegt iets over de doelmatigheid en een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten zegt iets over de legitimiteit van beleid. De bestuurlijke effecten vertonen een sterke samenhang, maar zijn belangrijke indicatoren voor een beleidsevaluatie. In dit onderzoek wordt vooral de doeltreffendheid van beleid onderzocht, zonder dat doelmatigheid en legitimiteit geheel uit het blikveld verdwijnen.

In hoofdstuk 4 wordt de methodologische aanpak van dit onderzoek beschreven. De methode betreft een evaluatieve casestudy in de provincie Noord-Brabant waarbij is gekozen voor een ex-ante beleidsevaluatie. Ex-ante wil zeggen dat het beleid na de decentralisatie zich nog in een beleidsvoorbereidende fase begeeft waardoor uitspraken worden gedaan op basis van verwachtingen. Ook is er sprake van een exploratief onderzoek, waarbij mogelijke samenhangen worden onderzocht rond het Natura 2000 beleid. In dit methodologische hoofdstuk zijn de verschillende indicatoren voor de dimensies decentralisatie en doeltreffendheid verder geoperationaliseerd. Daarnaast staat uitgewerkt welke informatiebronnen gehanteerd zijn en hoe de verkregen data zijn geanalyseerd.

Hoofdstuk 5 omvat het empirische gedeelte van dit onderzoek. In dit hoofdstuk komt de casestudy van Noord-Brabant aan bod. Allereerst is gekeken naar het Natura 2000 beleid van voor de decentralisatie, vervolgens is onderzocht hoe het beleid vormgegeven gaat worden na de decentralisatie van het natuurbeleid. Het Natura 2000 beleid na de decentralisatie kent nauwelijks inhoudelijke, maar vooral procesmatige verschillen ten opzichte van de situatie van voor de decentralisatie. Grote veranderingen zijn de beëindiging van de ILG subsidie en het wegvallen van de terugkoppeling naar het Rijk. Het Rijk is ook niet langer formeel opdrachtgever; dat is nu Gedeputeerde Staten van de provincie.

Uit de beleidsevaluatie komt naar voren dat de decentralisatie van het Natura 2000 beleid de kenmerken bevat van een bestuurlijke decentralisatie. De taakstelling is uitgebreid doordat de provincie verantwoordelijk wordt voor de Natura 2000 beheerplannen, maar ook de financiële verantwoordelijkheid draagt voor deze beheerplannen. De provincie wordt hiermee bevoegd voor het maken van de beheerplannen en het overgrote deel van de vergunningverlening in en rond Natura 2000 gebieden. De beheerplannen dienen opgesteld te worden binnen de kaders van de aanwijzingsbesluiten die nog steeds worden vastgesteld door het Rijk. Deze aanwijzingsbesluiten beperken de beleidsvrijheid enigszins, net als de PAS richtlijn die waarschijnlijk eind dit jaar wordt vastgesteld. De PAS is een richtlijn om de stikstofproblematiek van Natura 2000 gebieden aan te pakken. De stikstofproblematiek bedreigt de instandhoudingsdoelstellingen, waardoor de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen verslechteren. Ten opzichte van de situatie van voor de decentralisatie is de beleidsvrijheid van de provincie toegenomen, maar er is geen sprake van een autonoom Natura 2000 beleid door de provincies. Gezien het feit dat het Rijk verantwoordelijk is voor de internationale verplichting van Natura 2000 is dit gegeven verklaarbaar.

Met de beleidsevaluatie is onderzocht of het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid doeltreffender zal worden. De doeltreffendheid van beleid is gemeten met de bestuurseffecten maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid. Voor het bestuurseffect maatwerk valt te concluderen dat deze is toegenomen na de decentralisatie. De provincie Noord-Brabant beschikt over voldoende kennis, maar ook over de financiële middelen om maatwerk te kunnen leveren voor het Natura 2000 beleid.

Ook bestaat de verwachting dat door de decentralisatie de integraliteit zal verbeteren. Doordat de provincie verantwoordelijk is voor zowel het ruimtelijke ordeningsbeleid, het waterbeleid, het landbouwbeleid als het natuurbeleid wordt verwacht dat deze sectoren integraal benaderd gaan worden. Hierdoor kunnen maatregelen worden genomen die voor meerdere sectoren van belang zijn. Beleid wordt effectiever en wellicht ook efficiënter doordat de verantwoordelijkheden nu op één bestuursniveau komen te liggen. De slagvaardigheid van beleid wordt grotendeels bepaald door de afhankelijkheid van bovengeordende partijen en conflicterende belangen. De provincie is in afwachting van de definitieve vaststelling van de PAS om tot een oplossing te komen voor de stikstofproblematiek rond Natura 2000 gebieden. Deze afhankelijkheid zal ook na de decentralisatie blijven bestaan. Ook de afhankelijkheid van actoren is niet minder geworden na de decentralisatie van beleid. De decentralisatie van het Natura 2000 beleid draagt niet direct bij aan een slagvaardiger beleid.

Ten slotte zijn in hoofdstuk 6 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan, maar ook gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek. De conclusie voor de doeltreffendheid van het Natura 2000 beleid in Noord-Brabant na de decentralisatie is dat het beleid doeltreffender wordt dan voor de decentralisatie. Dat geldt in het bijzonder voor de bestuurseffecten maatwerk en integraliteit. Of het beleid ook daadwerkelijk slagvaardiger wordt is twijfelachtig.

De reflectie op het onderzoek bracht naar voren dat zowel de theoretische als de methodische aanpak van dit onderzoek goed toepasbaar waren voor de evaluatie van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid. De opzet en aanpak heeft geleid tot een verantwoorde beantwoording van de onderzoeksvragen.

In de aanbevelingen die gedaan worden aan de provincie Noord-Brabant wordt herhaald dat de provincie de ingezette koers dient vast te houden als het gaat om de werkwijze als 'gebiedsregisseur'. Met de nieuwe taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid wordt verwacht dat de uitvoerbaarheid van het ambitieuze natuurbeleid van de provincie Noord-Brabant met de decentralisatie zal verbeteren. Met de specifieke kennis van de provincie zelf, maar ook van de betrokken actoren en de financiële middelen van de provincie lijken de kansen op een goed en uitvoerbaar natuurbeleid toe te nemen.

1 INLEIDING

1.1 PROJECTKADER

Met de komst van het kabinet Rutte I is in 2010 een behoorlijke bezuiniging doorgevoerd voor het Nederlandse natuurbeleid. Destijds is een bezuiniging doorgevoerd van 70% op de rijksbegroting voor natuurbeleid. Deze bezuiniging heeft consequenties voor het aanleggen van natuur en het beheer van natuurgebieden.

Een jaar later, in 2011, komt het Nederlandse natuurbeleid regelmatig ter sprake in de media. Mede door de bezuiniging in 2010 is de ontwikkeling van Natura 2000 gebieden stil komen te staan (Weel, 2011). Deze gebieden zijn aangewezen voor de versterking van de biodiversiteit voor de voorkomende habitats en soorten, op grond van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn die opgelegd is door Europese Commissie aan alle lidstaten, ook wel de internationale verplichting genoemd. Door de ogenschijnlijke stilstand in het natuurbeleid, mede door de bezuiniging, dreigen er sancties te komen vanuit Europa wegens het niet nakomen van de internationale verplichtingen (Boon, 2011; Weel, 2011). De sancties bestaan waarschijnlijk uit hoge geldboetes die kunnen worden opgelegd door de Europese Commissie. In 2011 heeft de regeringpartij VVD aangegeven dat ze af willen van de 'stringente' Europese regels voor natuurbescherming (Benschop, 2011). Argumenten voor dit voorstel waren dat ondernemers, agrariërs en gemeenten moeite hebben met de strenge regels. In Nederland zijn 162 gebieden op land aangemerkt als Natura 2000 gebied. Volgens toenmalig Kamerlid mevrouw H. Ladders zorgen de strenge regels ervoor dat provincies in deze gebieden zelden een vergunning kunnen verlenen voor bovengenoemde activiteiten omdat die in strijd zijn met de richtlijnen van een Natura 2000 gebied (Benschop, 2011). Er moeten dus voortdurend belangen tegen elkaar worden afgewogen. Het Natura 2000 beleid is nu, in 2013, nog steeds van kracht. Een belangrijke vraag is wie nu eigenlijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van het natuurbeleid en waar de mogelijke knelpunten liggen.

In principe is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de (wettelijke) bescherming van de natuur, maar het nieuwe beleid van het kabinet Rutte-Asscher is dat provincies vanaf 2014 vrijwel volledige autonomie krijgen op het gebied van natuurbeleid. Dit is opgenomen in het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011), ook wel Natuurakkoord genoemd. Met het Natuurakkoord worden verantwoordelijkheden voor natuurbeleid en landelijk gebied overgedragen van Rijk naar provincies. Uit de media-artikelen kwam sterk naar voren dat de internationale verplichting een belangrijk onderdeel is van het Natuurakkoord. Een groot aantal beleidsonderwerpen valt niet meer onder het rijksnatuurbeleid. Provincies krijgen voor deze beleidsonderwerpen een autonome bevoegdheid (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011, p. 3). De uitdaging voor de provincies lijkt te liggen bij het natreven van zowel internationale als nationale natuurdoelstellingen met minder beschikbare middelen.

Activiteiten als landbouw, recreatie en wonen conflicteren regelmatig met het Natura 2000 beleid, omdat bepaalde activiteiten niet toegestaan zijn in en rond Natura 2000 gebieden volgens de Europese richtlijnen. Het natuurbeleid van de afgelopen tientallen jaren is er niet in geslaagd om de toenemende druk op het milieu te verminderen (Leroy & Loots, 2006). Met de decentralisatie van het natuurbeleid wordt verwacht dat de provincies beter in staat zijn om een belangenafweging te maken rondom Natura 2000 gebieden, maar is dat wel zo? Het is de vraag hoe de provincies het Natura 2000 beleid gaat uitvoeren met de vele conflicterende belangen die spelen rondom de aangewezen Natura 2000 gebieden.

In Noord-Brabant liggen 21 van de 162 Natura 2000 gebieden (op land) in Nederland. Op de website van de provincie Noord-Brabant staat vermeld dat aangewezen doelen uit de beheerplannen mogelijk niet realistisch zijn in verband met haalbaarheid van deze doelen (Provincie Noord-Brabant, 2013). De doelen zijn mogelijk niet haalbaar doordat de natuurgebieden versnipperd liggen door de provincie en daarnaast speelt het stikstofprobleem rond deze natuurgebieden een belangrijke rol. Naast de bezuiniging van het Rijk en de decentralisatie van vrijwel het gehele natuurbeleid staat de provincie voor een nieuwe omvangrijke taakstelling met mogelijk minder beschikbare middelen en conflicterende belangen.

In de rapportage Natura 2000 beheerplannen van de provincie Noord-Brabant (2007, p. 4) staat aangegeven dat de provincie een financiële bijdrage ontvangt van het Rijk voor het Natura 2000 beleid. Met de kennis van nu vervalt deze ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied) bijdrage in 2014. Is er sprake van een doeltreffender beleid of zal met de decentralisatie de kwaliteit van het beleid een veer moeten laten? De decentralisatie is tot dusver een onderbelicht thema binnen het natuurbeleid. Redenen genoeg voor een onderzoek naar de beleidsomslag van het natuurbeleid, met in het bijzonder de Natura 2000 gebieden in Noord-Brabant.

1.2 DOELSTELLING

In het voorgaande projectkader is een praktijkprobleem geschetst. Uit het projectkader kan worden afgeleid dat er sprake is van een beleidsomslag van het Nederlandse natuurbeleid. Hierdoor zal het onderzoek voornamelijk praktijkgericht zijn. De beleidsomslag kan opgevat worden als het wegbezuinigen van een taakstelling van de Rijksoverheid, maar het kan ook een doeltreffender beleid zijn gezien het feit dat provincie de afgelopen jaren een belangrijke actor is (geweest) in het realiseren van natuurdoelstellingen. De beleidsverschuiving rondom het natuurbeleid wordt mogelijk als problematisch ervaren door de betrokken provincies gezien de conflicterende belangen die spelen rondom de Natura 2000 gebieden. Hierdoor is diagnostisch onderzoek nodig waarin de achtergronden en het ontstaan van de gesignaleerde problematiek kan worden bestudeerd. Inzicht in de voormalige en de nieuwe situatie omtrent de Natura 2000 problematiek biedt de mogelijkheid om uitspraken te doen over het fenomeen decentralisatie, met de focus op Natura 2000 beleid. De doelstelling van mijn onderzoek luidt daarom als volgt:

‘Het leveren van een bijdrage aan het gedecentraliseerde natuurbeleid door een vergelijkende evaluatie van het voormalige en de nieuwe situatie omtrent het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant.’

Met dit onderzoek wordt onderzocht of de decentralisatie van het natuurbeleid noemenswaardige verschillen kent ten opzichte van het vorige natuurbeleid dat aangestuurd werd vanuit het Rijk. Rekening houdend met de beschikbare tijd voor dit onderzoek bestaat de noodzaak om het onderzoek af te bakenen op het gedecentraliseerde provinciale Natura 2000 beleid in Noord-Brabant. Door de decentralisatie van het gehele natuurbeleid in 2011 (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011) wordt de provincie het belangrijkste bestuursorgaan met betrekking tot het natuurbeleid, dus in principe ook voor het Natura 2000 beleid. De focus ligt op de provincie Noord-Brabant door middel van een casestudy, welke nader wordt toegelicht in hoofdstuk 4. Door de beperking in tijd en het onderzoeken van slechts één case zijn de resultaten van het onderzoek specifiek gericht op de provincie Noord-Brabant en dus niet vanzelfsprekend generaliseerbaar over andere provincies. Hopelijk levert het onderzoek wel resultaten op die, al dan niet na vervolgonderzoek, enigszins generaliseerbaar en vergelijkbaar zijn voor andere provincies.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is voornamelijk van belang voor bestuurders. De provincies, waaronder Noord-Brabant, staan voor een enorme uitdaging met het nieuwe provinciale natuurbeleid. Provincies staan voor de taak om het natuurbeleid te integreren in het beleid met vele andere belangrijke actoren in tijden van economische crisis. Provincies dienen tegemoet te komen aan de internationale verplichting om bij te dragen aan het Natura 2000 beleid en tegelijkertijd spelen er rond die aangewezen gebieden conflicten op het gebied van verschillende economische sectoren, zoals landbouw en recreatie. Beslissingen over de realisatie van Natura 2000 gebieden hebben mogelijk gevolgen voor burgers, zoals agrariërs en andere ondernemers. Om de doelstelling te bereiken is in de volgende paragraaf allereerst een theoretische benadering beschreven die verder is uitgewerkt in hoofdstuk 3.

1.3 THEORETISCHE BENADERING

Om het fenomeen decentralisatie te analyseren is gebruik gemaakt worden van de theorie van Fleurke (1997). Volgens deze theorie kan decentralisatie omschreven worden als het overdragen van taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid aan decentrale overheden, zoals de provincie, om te komen tot een effectief en doelmatig beleid waarbij de participatie en betrokkenheid van organisaties groter zal zijn dan bij centraal gestuurd beleid, waarbij belangen en prioriteiten zorgvuldiger worden afgewogen. (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009, p. 40). Deze theorie is nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 van deze bachelorthesis, waarbij de theorie als ex-ante beleidsevaluatie instrument is geoperationaliseerd. Het fenomeen beleidsevaluatie staat in dit onderzoek voornamelijk centraal als methode, maar zal ook theoretisch worden toegelicht in hoofdstuk 3.

Met dit onderzoek wordt een bijdrage geleverd aan een nieuw provinciaal natuurbeleid door een evaluatie van de beleidsomslag. De beleidsevaluatie wordt als methode toegepast om uitspraken te kunnen doen over het gedecentraliseerde beleid. Voor dit onderzoek wordt een ex-ante evaluatie toegepast omdat verondersteld wordt, op basis van onder andere het projectkader, dat het nieuwe provinciale natuurbeleid zich in een beleidsvoorbereidende fase begeeft waarbij inschattingen worden gedaan over het toekomstige beleid. Het gaat hier om de strategie van beleidsvoering die door de provincie ingezet gaat worden voor het Natura 2000 beleid. Hierbij wordt verondersteld dat het instrumentarium, zoals geld en regels, zo effectief mogelijk wordt ingezet (Hanemaayer, 2013). Het is dus de vraag of het gedecentraliseerde Natura 2000 leidt tot een effectiever, efficiënter en beter gecoördineerd (legitiem) beleid op het niveau van de provincie.

In dit onderzoek gekozen om de decentralisatie te onderzoeken op effectiviteit van beleid door middel van een beleidsevaluatie. Uitspraken over efficiëntie en legitimiteit worden niet uitgesloten, maar zijn lastiger te onderzoeken omdat het gedecentraliseerde natuurbeleid zich in een overgangssituatie bevindt waarbij sprake is van een beleidsvoorbereidende fase. Deze keuze is nader toegelicht in hoofdstuk 3.

In dit onderzoek wordt onder decentralisatie verstaan het overdragen van taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid met betrekking op het natuurbeleid om te komen tot een effectiever beleid. Effectiviteit kan worden omschreven als de doeltreffendheid van beleid, waarbij een decentralisatie bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen. De doeltreffendheid van beleid is gemeten met behulp van een aantal indicatoren. Deze indicatoren zijn gebaseerd op de theorie van Fleurke (1997). Dankzij deze normatieve theorie is het mogelijk om een ex-ante beleidsevaluatie methode op te bouwen. De begrippen en indicatoren zijn nader uitgewerkt in het theoretische kader in hoofdstuk 3 en zijn verder geoperationaliseerd in hoofdstuk 4.

Voor het onderzoek is dus gebruik gemaakt van de decentralisatietheorie van Fleurke (1997). Deze decentralisatietheorie is toegepast om de decentralisatie van het natuurbeleid te toetsen, maar ook om kennis betreffende de problematiek van Natura 2000 in te winnen. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt dan ook bij het leveren van een bijdrage aan een interventie om een bestaande praktijksituatie op een wetenschappelijk verantwoorde manier ex-ante te evalueren, waarbij sprake is van diagnostisch onderzoek. Hierbij worden de achtergronden en het ontstaan van de gesignaleerde problematiek bestudeerd. Inzicht in de problematiek leidt mogelijk tot een oplossing voor een interventie. Het onderzoek levert dus een bijdrage aan de kennis, waarbij mogelijk aanbevelingen worden gedaan voor het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. Deze theoretische benadering is in de volgende paragraaf doorvertaald in de vraagstelling van dit onderzoek.

1.4 VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSMODEL

Doelstelling en theoretische benadering geven aanleiding tot het formuleren van de volgende hoofdvraag.

Hoofdvraag:

In hoeverre wordt de doeltreffendheid van het Natura 2000 beleid in Noord-Brabant vergroot door de recente decentralisatie van het natuurbeleid?

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag zijn een aantal deelvragen opgesteld.

Deelvragen:

Allereerst is op basis van de theorie van Fleurke (1997) het fenomeen decentralisatie beschreven om te kunnen vaststellen wat er onder een doeltreffend (effectief) beleid wordt verstaan maar ook wat de onderlinge relatie is tussen (de) centralisatie en doeltreffendheid. Daarom is deelvraag 1 is als volgt geformuleerd:

1. *Wat is de relatie tussen (de)centralisatie en doeltreffendheid van beleid?*

Vervolgens is onderzocht wat het Natura 2000 beleid inhoudt. Door het analyseren van de doelstellingen en de oorsprong van het Natura 2000 beleid kan de problematiek in Nederland beschreven worden en in een later stadium van het onderzoek terugkoppelt worden in hoeverre het voormalige en het nieuwe Natura 2000 beleid in Noord-Brabant bijdraagt aan de internationale doelstellingen. Deelvraag 2 luidt als volgt:

2. *Wat is de Natura 2000 problematiek in Nederland?*

Om een vergelijkende evaluatie te kunnen maken tussen het voormalige beleid en de nieuwe situatie rond het Natura 2000 beleid moet men eerst weten wat het voormalige beleid was voor de decentralisatie. Door het analyseren en beschrijven van beleidsstukken over de Natura 2000 situatie in Noord-Brabant is achterhaald hoe het beleid georganiseerd was voor de decentralisatie van het natuurbeleid. Deelvraag 3 luidt:

3. *Wat was het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant vóórde decentralisatie van het natuurbeleid?*

Nadat het voormalige beleid in kaart is gebracht is gekeken naar de nieuwe situatie betreffende het Natura 2000 beleid. In dit onderzoek wordt een ex-ante vergelijkende evaluatie uitgevoerd en hierdoor is het mogelijk dat er nog geen nieuw beleid is gevormd voor de Natura 2000 gebieden in provincie Noord-Brabant. Deelvraag 4 berust daarom mogelijk op verwachtingen over het nieuwe Natura 2000 op basis van kwalitatieve informatie van de betrokken beleidsambtenaren en andere betrokkenen. Deelvraag 4 is als volgt geformuleerd:

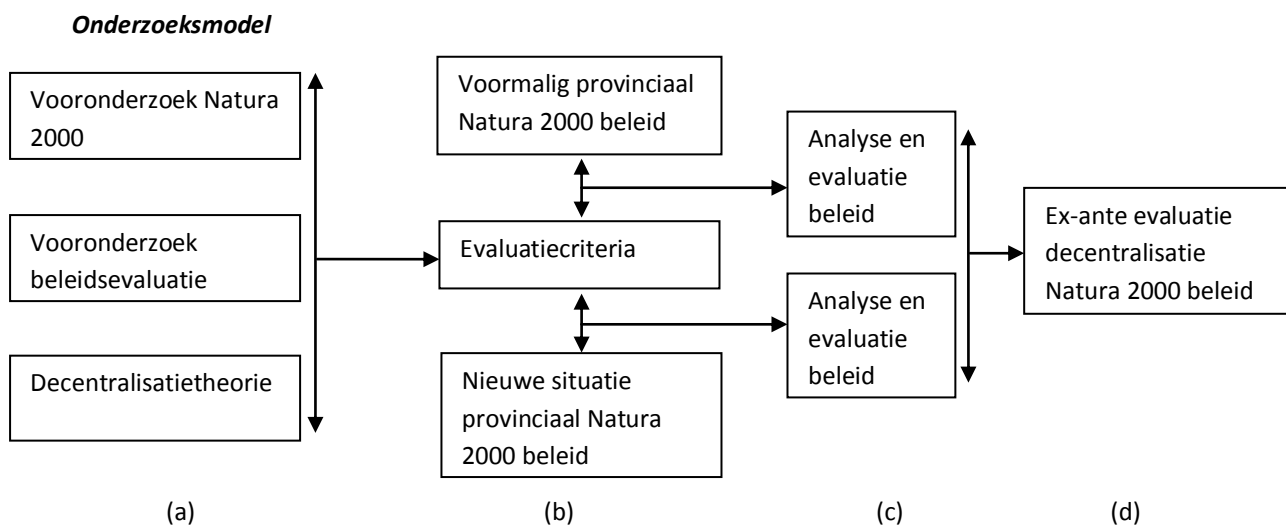
4. *Wat is het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant na de decentralisatie van het natuurbeleid?*

In de vorige deelvraag is de kwalitatieve informatie betreffende de nieuwe situatie van het Natura 2000 beleid deels aan bod gekomen. De visie van de betrokken actoren over de beleidsomslag van het natuurbeleid is essentieel voor dit onderzoek. De kwalitatieve informatie is verzameld door middel van een casestudy in Noord-Brabant. Door het beleid ex-ante te vergelijken zijn uitspraken gedaan over eventuele verschillen. Om beide situaties te kunnen vergelijken in het kader van de decentralisatie en om relevante aspecten en factoren te noemen over de doeltreffendheid van beleid is tot slot deelvraag 5 opgesteld:

5. *Welke aspecten en factoren, samenhangend met de decentralisatie, zijn bepalend voor de verwachte doeltreffendheid van het nieuwe Natura 2000 beleid in Noord-Brabant vergeleken met het oude Natura 2000 beleid in deze provincie?*

Met de antwoorden op de deelvragen is een ex-ante vergelijkende beleidsevaluatie uitgevoerd voor het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant waardoor de hoofdvraag wordt beantwoord.

Voor dit onderzoek is het onderstaande onderzoeksmodel gehanteerd. Het onderzoeksmodel en de onderzoeksoptiek zijn op basis van het geschetste projectkader en de doelstelling voor dit onderzoek nader uitgewerkt en toegelicht.



Figuur 1 Onderzoeksmodel

In figuur 1 staat het onderzoeksmodel weergegeven van dit onderzoek. Het onderzoeksmodel geeft aan wat onderzocht wordt in welke fase (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hieronder volgt een beschrijving van het onderzoeksmodel voor iedere fase/kolom:

- Kolom (a):

Allereerst is een theoretisch kader gevormd om het fenomeen decentralisatie te beschrijven in het kader van een ex-ante beleidsevaluatie van het Natura 2000 beleid. Voor dit kader is gebruik gemaakt van de decentralisatietheorie van Fleurke (1997). Daarnaast is vooronderzoek gedaan naar beleidsevaluatie en Natura 2000. Hierbij komen vragen aan bod, zoals: Wat is de Natura 2000? Wat zijn de doelstellingen van de Natura 2000? In principe dient de beschikbare literatuur antwoord te geven op deze onderwerpen van het onderzoek. De theorie vormt grotendeels de evaluatiecriteria voor de beleidsevaluatie in dit onderzoek.

- Kolom (b):

Kolom (b) bevat de evaluatiecriteria die op basis van het theoretische onderzoek zijn geformuleerd. De evaluatiecriteria omvatten kenmerken van decentralisatie en kenmerken van doeltreffend beleid. Daarnaast is in deze fase van het onderzoek het voormalige Natura 2000 beleid en de nieuwe situatie rond het Natura 2000 beleid onderzocht. Om tot uitspraken te komen over het nieuwe beleid is empirisch onderzoek uitgevoerd om veronderstellingen te bevestigen. Hiervoor is het Natura 2000 beleid van de provincie Noord-Brabant toegepast als casestudy voor dit onderzoek.

- Kolom (c):

De evaluatiecriteria uit kolom (b) maken het mogelijk om de vervolgstap te maken in het onderzoeksproces, namelijk het analyseren en evalueren van het geschetste beleid. Zowel het beleid vóórde decentralisatie als het verwachte beleid na de decentralisatie is geanalyseerd en geëvalueerd.

- Kolom (d):

Ten slotte is een vergelijkende ex-ante evaluatie uitgevoerd naar de decentralisatie van het natuurbeleid, met de focus op het Natura 2000 beleid op basis van de analyse en evaluatie van het voormalige en de nieuwe situatie voor het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. Tevens zijn enkele aanbevelingen gedaan waar dat mogelijk was.

1.5 WERKWIJZE

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een casestudy in de provincie Noord-Brabant, waarbij een ex-ante beleidsevaluatie toegepast is voor het Natura 2000 beleid. Het gedecentraliseerde natuurbeleid is nog een relatief nieuw onderwerp en daarom heeft het onderzoek een exploratief karakter. Ex-ante houdt in dat er is geëvalueerd voordat het beleid, dat is geëvalueerd, volledig is uitgevoerd. De nadruk ligt daarbij op verwachtingen over het te voeren Natura 2000 beleid. Op basis van de decentralisatietheorie van Fleurke (1997) is het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant geëvalueerd. Deze theorie onderscheidt een aantal beleidseffecten waarop beleid kan worden beoordeeld en deze vormen deels de evaluatiecriteria in dit onderzoek. De criteria/indicatoren zijn doorvertaald in een interviewgids voor de interviews met de betrokken actoren van de casestudy.

De dataverzameling in het onderzoek verschilt per deelvraag. Hoewel een groot deel van de benodigde data in documenten is te vinden, zijn interviews benodigd om aan specifieke informatie te komen. Deelvraag 1 wordt beantwoord door de decentralisatietheorie te analyseren en te kijken welke aspecten uit deze theorie toegepast gaan worden in dit onderzoek. Deelvraag 2 wordt beantwoord door middel van beschikbare documenten en literatuur om de problematiek rond de Natura 2000 gebieden in Nederland te beschrijven. Deelvraag 3 wordt beantwoord door rapporten en beleidsdocumenten uit voorgaande jaren te bestuderen, om zo tot een beeld te komen van het Natura 2000 beleid voor de decentralisatie van het natuurbeleid. Daarnaast bieden de interviews met de betrokken beleidsambtenaren meer inzicht in het gevoerde beleid. Deelvraag 4 kan slechts deels beantwoord worden door een literatuurstudie. Hiervoor is de kwalitatieve informatie van de betrokken actoren vereist. De interviews zijn de belangrijkste informatiebron om uitspraken te kunnen doen over de nieuwe situatie omtrent het Natura 2000 beleid na de decentralisatie. Deelvraag 4 wordt dus beantwoord door middel van analyse van de verzamelde data, maar vooral ook door middel van interviews. De interviews zijn volledig getranscribeerd met behulp van het softwareprogramma ATLAS.ti. Met behulp van dit programma is de verkregen kwalitatieve informatie systematisch geanalyseerd. Na de systematische data-analyse is de ex-ante beleidsevaluatie uitgevoerd voor het Natura 2000 beleid in Noord-Brabant waarna de hoofdvraag wordt beantwoord en conclusies zijn getrokken.

1.6 OPBOUW VAN HET VERSLAG

De opbouw van dit verslag is als volgt. In hoofdstuk 2 is de problematiek van het Natura 2000 beleid in Nederland beschreven in relatie tot de doelstelling. De belangrijkste punten van deze problematiek zoals de conflicterende belangen worden geschetst. Vervolgens is in hoofdstuk 3 de theorie die in het onderzoek centraal staat besproken. Hierin is besproken wat decentralisatie en doeltreffendheid van beleid inhouden en wat de belangrijkste punten zijn van deze theorie met betrekking tot de ex-ante beleidsevaluatie. In dit hoofdstuk is allereerst het fenomeen decentralisatie beschreven aan de hand van de theorie van Fleurke (1997). Vervolgens is de methode beleidevaluatie theoretisch beschreven in het kader van de decentralisatie, op basis van eerdere onderzoeken. Het begrip doeltreffendheid is nader uitgewerkt op basis van de theorie van Fleurke (1997). Op basis van de theorie is een conceptueel model gemaakt. In hoofdstuk 4 komt de methodologie van het onderzoek aan bod. In dit hoofdstuk wordt besproken voor welke onderzoekstrategie is gekozen, waarna de belangrijkste begrippen uit hoofdstuk 3 zijn geoperationaliseerd. Hierna is aandacht besteed aan de manier waarop de data zijn verzameld en hoe deze zijn geanalyseerd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het beleid in de provincie Noord-Brabant. In hoofdstuk 5 is de ex-ante beleidsevaluatie uitgevoerd waarbij het voormalige en de nieuwe situatie rond het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant vergeleken wordt op basis van de evaluatiecriteria die voortkomen uit de theorie. Op basis van deze evaluatie zijn in hoofdstuk 6 conclusies getrokken waarbij de deelvragen en vooral ook de hoofdvraag wordt beantwoord. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele beleidsaanbevelingen en een terugblik op de kwaliteit van het onderzoek, waaruit ook aanbevelingen voor vervolgonderzoek voortvloeien.

2 NATURA 2000 IN NEDERLAND

In hoofdstuk 1 is de problematiek van het Natura 2000 beleid in Nederland al deels aan bod gekomen in het projectkader. In de media, in het jaar 2011, was er regelmatig aandacht voor het Natura 2000 beleid, maar ook voor het natuurbeleid in het algemeen. In 2011 onder het kabinet Rutte I was sprake van een grootschalige bezuiniging. In tegenstelling tot kabinet Rutte I, gaat het kabinet Rutte-Asscher, ook wel kabinet Rutte II genoemd, een extra bedrag van 200 miljoen euro uitgeven om bestaande natuurgebieden structureel te beheren en te beschermen (Rijksoverheid, 2013). Een beter uitgangspunt dan het vorige kabinet, maar is deze maatregel toereikend voor de internationale verplichting vanuit Europa? En wat houdt deze internationale verplichting in? In paragraaf 2.1 worden de doelstellingen van het Natura 2000 beleid nader uitgewerkt. Naast de financiële discussies over het natuurbeleid is er sprake van een beleidsomslag. De provincies krijgen een vrijwel autonome bevoegdheid voor het natuurbeleid en worden dus verantwoordelijk voor het natuurbeleid in Nederland, dus ook voor de Natura 2000 verplichtingen. De afspraken rond deze verplichtingen zijn vastgelegd in het Natuurakkoord. Deze komen in hoofdlijnen aan bod in paragraaf 2.2. Tot slot is in paragraaf 2.3 een samenvattende paragraaf opgenomen met een terugkoppeling naar de doelstelling van dit onderzoek.

2.1 DOELSTELLING NATURA 2000

Natura 2000 is een Europees concept voor een netwerk van natuurgebieden waarin belangrijke flora en fauna voorkomen. De Europese Unie heeft hiervoor een tweetal richtlijnen opgesteld die dwingend zijn voor haar lidstaten om deze na te leven. Het gaat hierbij om de zogenaamde Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn, waarbij de eerste richtlijn zich vooral focust op de bescherming van gebieden en de tweede richtlijn op de bescherming van (dier- en plant)soorten. De bovengenoemde Europese richtlijnen zijn in Nederland doorvertaald in de Natuurbeschermingswet zodat de Europese richtlijnen zijn opgenomen in de nationale wetgeving.

De hoofddoelstelling van het concept Natura 2000 is de bescherming van de biodiversiteit in Europa. De biodiversiteit is de variatie aan planten- en diersoorten in natuurgebieden. Planten en dieren houden zich niet aan de landsgrenzen en daarom is deze natuurbescherming georganiseerd vanuit de Europese Unie. Door de bescherming van de biodiversiteit wordt voorkomen dat de natuur in Europa, maar ook in Nederland, eenvormiger wordt (Regiegroep Natura 2000, 2013b).

Het proces om een Natura 2000 gebied aan te wijzen is juridisch vastgelegd in de Natuurbeschermingswet. Het proces betreffende het Natura 2000 concept laat zich als volgt kenmerken:

- Een gebied wordt door Nederland aangemeld bij de Europese Unie. De Europese Unie zet de gebieden vervolgens op een lijst van beschermde gebieden;
- Vervolgens wordt een gebied aangewezen als een Natura 2000 gebied door de staatssecretaris van het ministerie van Economische Zaken door middel van een 'aanwijzingsbesluit';
- Na definitieve aanwijzing dient een beheerplan opgesteld te worden door het bevoegde gezag in het desbetreffende gebied in samenspraak met de betrokken partijen in dat gebied.

Binnen en rond Natura 2000 gebieden kunnen spanningen optreden tussen ecologie en economie. In de beheerplannen staat beschreven welke activiteiten wel en niet toelaatbaar zijn. Uitgangspunt blijft het realiseren van ecologische doelstellingen (instandhoudingsmaatregelen), maar wel in overleg particulieren en ondernemers en andere betrokken partijen. Economisch gebruik in het buitengebied, zoals landbouw, zandwinning en recreatie, brengt een ruimtedruk met zich mee die mogelijk de natuur beschadigt. Daarom dienen afspraken te worden gemaakt tussen overheden, beheerders en gebruikers om te kunnen voorzien in de recreatiebehoefte, maar ook om waardevolle natuur te beschermen.

2.2 PROBLEMATIEK NATURA 2000 IN NEDERLAND

Nederland heeft 162 gebieden aangemeld als Natura 2000 gebied, waarbij er inmiddels vier zijn bijgekomen. Deze vier zijn watergebieden op de Noordzee, dus in totaal zijn er 166 gebieden aangewezen als Natura 2000 gebied in Nederland (Regiegroep Natura 2000, 2013b). In deze paragraaf is de problematiek van het Nederlandse Natura 2000 beleid besproken, waarbij eerst wordt stilgestaan bij de totstandkoming, vervolgens bij het Natuurakkoord en ten slotte bij de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Totstandkoming

Zoals eerder beschreven wijst de staatssecretaris van Economische Zaken gebieden aan door middel van een 'aanwijzingsbesluit'. Hierin staan de ecologische natuurwaarden (gebieden en soorten), de kwaliteit van de natuurwaarden die dienen te worden beschermd (doelen) en waar de bescherming plaats dient te vinden (begrenzing gebied) (Regiegroep Natura 2000, 2013b). Dit besluit komt tot stand door middel van een openbare voorbereidingsprocedure zoals deze is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat alvorens een besluit wordt genomen eerst een ontwerpvisie ter inzage wordt gelegd waarop iedereen een inspraakreactie kan geven. De inspraakreacties en de visie op deze reacties van de provincie worden verwerkt en resulteert in een definitief aanwijzingsbesluit. Deze definitieve aanwijzing is dan een officieel Natura 2000 gebied. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om beroep aan te tekenen tegen het besluit.

Vervolgens wordt een beheerplan opgesteld voor een Natura 2000 gebied. Hierin staat beschreven wat de instandhoudingsmaatregelen zijn en wie dat gaat doen. In de meeste gevallen neemt de provincie het initiatief bij het opstellen van het beheerplan, in andere gevallen is dat het Rijk (Regiegroep Natura 2000, 2013b). In december 2010 hadden alle Natura 2000 gebieden aangewezen moeten zijn, dus dat de definitieve aanwijzingsbesluiten rond hadden moeten zijn. Deze doelstelling is gedeeltelijk behaald, maar mede door bezuinigingen, belemmeringen en andere prioriteiten zijn er nauwelijks beheerplannen vastgesteld voor de Natura 2000 gebieden. Een beheerplan vormt het toetsingskader voor de vergunningverlening. Bijvoorbeeld voor een economische activiteit als het intensiveren van landbouw dient conform de Natuurbeschermingswet een vergunning te worden aangevraagd als de activiteit strijdig is met de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000 gebied, of mogelijke gevolgen heeft voor een Natura 2000 gebied.

Natuurakkoord

In het projectkader kwam al naar voren dat de provincies vanaf 2014 verantwoordelijk worden voor het natuurbeleid in Nederland. De overdracht van de taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid (bestuurlijke decentralisatie) is opgenomen in het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011), ook wel Natuurakkoord genoemd.

Met het Natuurakkoord worden verantwoordelijkheden voor natuurbeleid en landelijk gebied overgedragen van Rijk naar provincies. Een groot aantal beleidsonderwerpen valt niet meer onder het rijksnatuurbeleid. Provincies krijgen voor deze beleidsonderwerpen een autonome bevoegdheid (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011, p. 3). Uit het Natuurakkoord blijkt dat voor de internationale verplichting, uit de Vogel- en Habitatrichtlijn, het Rijk verantwoordelijk blijft, maar bij nalatigheid van provincies sancties vanuit Europa mogelijk doorgeschoven kunnen worden naar de provincies. Hierdoor lijkt een intensieve samenwerking en monitoring noodzakelijk tussen de betrokken partijen om te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen betreffende de Natura 2000 gebieden.

Een ander belangrijk speerpunt uit het Natuurakkoord is de herijking van het Ecologische Hoofdstructuur (EHS) beleid. De EHS is een Nederlands netwerk van natuurgebieden van zowel bestaande als nieuw aan te leggen gebieden. In het Natuurakkoord zijn afspraken opgenomen over de wijze waarop de herijkte EHS wordt gerealiseerd en hoe het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) toegepast gaat worden tot 2014. Deze subsidie wordt dit jaar (2013) afgebouwd zodat de provincie vanaf 2014 zelf volledig verantwoordelijk is voor het natuurbeleid en de bekostiging daarvan. Het ILG is een subsidie van het ministerie

van Economische Zaken voor onder andere het aanleggen en beheren van EHS gebieden in provincies. Mede door de bezuiniging op het natuurbeleid is het ILG-budget afgebouwd terwijl dezelfde doelstellingen nagestreefd dienen te worden. Echter, sinds de komst van kabinet Rutte-Asscher, is structureel geld beschikbaar gekomen voor het natuurbeleid, namelijk 200 miljoen.

In 2021 dienen de doelstellingen voor de EHS gerealiseerd te zijn. De EHS zal door de provincies worden herijkt tot een stelstel van natuurgebieden van nationale en internationale betekenis, waarvan het beheer structureel betaalbaar dient te zijn. Hieruit valt op te maken dat ook de zogenaamde Natura 2000 gebieden onder het herijkte EHS beleid valt. Voor de realisatie van de Natura 2000 gebieden is echter geen termijn gesteld in het Natuurakkoord voor de realisatie van deze EU-doelen, terwijl het herijkte EHS-beleid in 2021 voltooid dient te worden (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011, p. 1). Het Natura 2000 beleid wordt grotendeels ondergebracht bij het nationale EHS-beleid. De uitdaging voor de provincies lijkt te liggen bij het natreven van zowel internationale als nationale natuurdoelstellingen met minder beschikbare middelen.

In 2011 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving een quickscan uitgevoerd naar de herijking van de EHS (2011a). Daaruit komt naar voren dat de voorgenomen bezuinigingen op het natuurbeleid, volgens het Regeerakkoord, zullen leiden tot een verdere verslechtering van de natuurkwaliteit en biodiversiteit op basis van de Europese Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De afspraken hierover met de E.U. worden moeilijker nastreefbaar (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011a, p. 6). De meest kosteneffectieve maatregel op basis van het investeren van het beschikbare budget ligt bij het beheer van bestaande natuurgebieden, met in het bijzonder de Natura 2000 gebieden. Daarmee wordt naar alle waarschijnlijkheid niet voorkomen dat de kwaliteit van die gebieden verder achteruit gaat (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011a, pp. 6-7). De quickscan van het PBL (2011a) heeft dus de mogelijke consequenties onderzocht van het herijkte EHS-beleid van het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (2011), waaruit blijkt dat de provincies voor een omvangrijke taakstelling staan om zowel de internationale als de nationale natuurdoelstellingen te realiseren.

Volgens het Europees recht zouden de budgetten voor het beheer van Natura 2000 gebieden niet beperkend moeten zijn voor het vaststellen van instandhoudingsdoelstellingen. Oftewel er zal beleid moeten worden gevoerd voor Natura 2000 gebieden ongeacht welke middelen beschikbaar zijn voor de uitvoerbaarheid (Planbureau voor de Leefomgeving, 2011b, p. 8).

Provincies dienen beheerplannen vast te stellen voor de Natura 2000 gebieden. Een beheerplan geeft een overzicht van instandhoudingsmaatregelen voor de betreffende gebieden voor een planperiode van 6 jaar. Ook is in een beheerplan opgenomen onder welke voorwaarden een activiteit is toegestaan zonder nadelige gevolgen te creëren voor een Natura 2000 gebied conform de Natuurbeschermingswet. De provincies nemen in de nieuwe situatie de besluiten over de toelaatbaarheid van activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor de instandhouding van gebieden volgens de Natuurbeschermingswet (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011, p. 5). De provincies worden dus het bevoegd gezag voor de beheerplannen en de vergunningverlening, terwijl het Rijk de aanwijzingsbesluiten vaststelt. Voor het Natura 2000 beleid geldt dat het Rijk verantwoordelijk is, maar de provincies indirect ook omdat zij de uitvoerende maatregelen nemen om de Europese doelstellingen te behalen.

Programmatiese Aanpak Stikstof

Uit een recente voortgangsrapportage komt naar voren dat er beperkte inhoudelijke voortgang is geboekt ten opzichte van de vorige rapportage (Regiegroep Natura 2000, 2013a), waarbij wordt gesproken van een achteruitgang in progressie omdat er nauwelijks beheerplannen worden vastgesteld (Regiegroep Natura 2000, 2013a, p. 8). Een van de knelpunten is dat bij de uitwerking van een beheermaatregel de gevolgen zichtbaar worden waardoor een plan niet verder wordt uitgewerkt. Een ander knelpunt vormt de afwachtende houding van opstellers van beheerplannen. Zij wachten op een nadere uitwerking van de Programmatiese Aanpak Stikstof (PAS) en duidelijkheid over de financiering, zoals de uitwerking van het Natuurakkoord (Regiegroep Natura 2000, 2013a, p. 8).

Een aantal overheden werken samen aan een definitieve PAS om de achteruitgang van de biodiversiteit voor zover die het gevolg is van stikstofdepositie (Ministerie van Economische Zaken, 2013b) tegen te gaan. Stikstof vormt een belemmering voor de realisatie van Natura 2000 doelstellingen. Hierbij wordt een kritische depositiewaarde gehanteerd (KDW). Als de KDW te hoog is voor een te lange tijd dan leidt dit tot een verlies aan biodiversiteit. Bijvoorbeeld bij bodemverzuring wordt de bodem ongeschikt voor bepaalde plant en diersoorten (Backes, Dobben, & Poortinga, 2011, p. 5). De hoge depositieniveaus maken het voor stikstofemitterende activiteiten in en rond Natura 2000 gebieden moeilijk om een vergunning te verlenen, omdat een toename van de stikstofdepositie ongewenst is (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 7). Het PAS-programma heeft als doelstelling om mogelijk nieuwe economische activiteiten toe te staan met stikstofuitstoot in de buurt van Natura 2000 gebieden. Het toestaan van economische activiteiten is een grote uitdaging omdat deze juridisch gezien vrijwel onhaalbaar lijkt te zijn, gelet op de internationale verplichting van de Natura 2000 gebieden (Ministerie van Economische Zaken, 2013b). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) stelt hoge eisen aan de vergunningverlening voor projecten met mogelijke 'significante' effecten die in strijd zijn met de instandhoudingsdoelen (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 7). Voor activiteiten en projecten in of rond een Natura 2000 gebied, maar ook voor de instandhoudingsdoelen, is nu sprake van een onduidelijke en onzekere situatie (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 7).

De staatssecretarissen van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu zijn voornemens om een plan-MER (Milieu Effect Rapportage) op te stellen ter voorbereiding op de besluitvorming over de definitieve PAS (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 6). Het essentiële onderdeel van de PAS is de wettelijke plicht om maatregelen ook tijdig uit te voeren zodat positieve effecten op de stikstofdepositie ook daadwerkelijk optreden. Het Rijk gaat de provincies aan deze wettelijke plicht houden. De plan-MER heeft als doel om de milieueffecten van het PAS programma in kaart te brengen voordat er een besluit wordt genomen over het definitieve PAS programma (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 6). De PAS moet bijdragen aan het realiseren van instandhoudingsdoelen, maar ook aan de invulling van vergunningverlening voor activiteiten in en rond Natura 2000 gebieden. De PAS gaat als volgt te werk (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 9):

- Realiseren van landbouwmaatregelen met als doel een depositiedaling;
- Beschikbaar stellen van depositieruimte voor economische ontwikkelingen;
- Realiseren van herstelstrategieën voor een versnelde daling van stikstofdepositie waardoor het ecologische verantwoord blijft om de beschikbare depositieruimte te gebruiken.

Economische ontwikkelingen zijn dus enkel toegestaan als deze passen binnen de beschikbaar gestelde depositieruimte, waarbij de stikstofdepositie daalt en waarbij herstelmaatregelen worden getroffen. De PAS biedt naast een systematiek ook instrumenten om te kunnen beoordelen of een (economische) ontwikkeling mogelijk is binnen de beschikbare ontwikkelruimte (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 9). Het treffen van de maatregelen conform de PAS is niet vrijblijvend, maar kent een uitvoeringsplicht met monitoringsprogramma. Het programma is dus gebieds- en sectoroverstijgend om de stikstofdepositie problematiek aan te pakken (Dienst Landelijk Gebied, 2013, p. 12). De definitieve PAS is nog niet vastgesteld (Ministerie van Economische Zaken, 2013b). Een van de provincies waar de problematiek van de PAS speelt is de provincie Noord-Brabant.

Provincies aan zet

Het natuurbeleid van de afgelopen tientallen jaren is er niet in geslaagd om de toenemende druk op het milieu te verminderen (Leroy & Loots, 2006). Een van de oorzaken zijn de raakvlakken met andere sectoren, ook wel conflicterende belangen genoemd. Het milieubeleid dient er voor te zorgen dat ook in andere sectoren bij de belangenafweging voldoende rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen (Leroy & Loots, 2006, pp. 93-94).

Met de decentralisatie van het natuurbeleid wordt verwacht dat de provincies beter in staat zijn om een belangenafweging te maken rondom Natura 2000 gebieden. Het is de vraag hoe de provincies het Natura 2000 beleid gaan uitvoeren met de conflicterende belangen die spelen rondom de aangewezen Natura 2000 gebieden, met waarschijnlijk minder beschikbare middelen.

2.3 NATURA 2000 EN DE DOELSTELLING VAN DIT ONDERZOEK

De hoofddoelstelling van het Natura 2000 beleid is de bescherming van de biodiversiteit in Europa. Deze doelstelling komt voort uit twee richtlijnen, de Vogel- en Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen zijn opgesteld om de biodiversiteit in Europa te beschermen om te voorkomen dat de natuur in Europa, maar ook in Nederland, niet te eentonig wordt door verlies van plant- en diersoorten. Vaak heerst in het buitengebied een spanning tussen economie en ecologie. Door middel van beheerplannen is beschreven welke activiteiten wel en niet toelaatbaar zijn in en/of rondom een Natura 2000 gebied. Uitgangspunt is het realiseren van ecologische doelstellingen, maar in Nederland zijn er vooralsnog weinig beheerplannen vastgesteld voor het Natura 2000 beleid.

Met het Natuurakkoord is afgesproken dat de provincies verantwoordelijk worden voor het natuurbeleid, dus ook indirect voor het Natura 2000 beleid, doordat de provincies zorg dragen voor de uitvoering van het Natura 2000 beleid. Uit een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (2011a) blijkt dat de provincies voor een omvangrijke taakstelling staan om zowel de nationale als de internationale natuurdoelstellingen te realiseren. Daarbij wordt het ILG subsidieprogramma afgebouwd dit jaar. Uit een recente voortgangsrapportage blijkt dat er nauwelijks vooruitgang wordt geboekt met het Natura 2000 beleid in Nederland (2013a), vooral omdat er nauwelijks beheerplannen worden vastgesteld door onder andere de stikstofdepositie problematiek die een belemmering vormt voor de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000 gebieden, maar ook voor de vergunningverlening voor economische activiteiten in en rond Natura 2000 gebieden. Kortom, het natuurbeleid is de afgelopen jaren er niet in geslaagd om de toenemende druk op het milieu en in het bijzonder de natuurgebieden te verminderen. De zogenaamde conflicterende belangen, prioriteiten en beschikbare middelen vormen de belangrijkste oorzaken voor een weinig doeltreffend beleid.

Met de decentralisatie wordt verwacht dat provincies beter in staat zijn om belangen af te wegen en beleid uit te voeren. Daarom luidt de doelstelling van dit onderzoek:

‘Het leveren van een bijdrage aan het gedecentraliseerde natuurbeleid door een vergelijkende evaluatie van het voormalige en de nieuwe situatie omtrent het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant.’

Natura 2000 is een omvangrijk onderwerp met vele beleidsmatige aandachtspunten en discussiepunten. Voor dit onderzoek ligt de nadruk op een vergelijkende evaluatie door een onderzoek te doen naar het provinciale beleid in de provincie Noord-Brabant naar het Natura 2000 beleid van zowel voor als na de decentralisatie. In het volgende hoofdstuk staat de decentralisatietheorie van Fleurke (1997) uitgewerkt om het fenomeen decentralisatie te beschrijven. Aan de hand van deze theorie worden evaluatiecriteria geformuleerd in hoofdstuk 4, waar de theorie is geoperationaliseerd voor dit onderzoek.

3 THEORETISCH KADER EN CONCEPTUEEL MODEL

Om tot een verzameling onderling samenhangende uitspraken te komen over de decentralisatie van het natuurbeleid, met de focus op het Natura 2000 beleid, zijn in dit onderzoek theoretische concepten toegepast om het fenomeen decentralisatie te beschrijven en mogelijk te verklaren. De theorie dient sturing te geven aan het empirische onderzoek. Hierdoor kunnen observaties verklaard worden. Het theoretisch kader is vormgegeven door een theorie over decentralisatie van beleid en een nadere beschrijving van het fenomeen beleidsevaluatie in het kader van een decentralisatie. Met de theoretische beschrijving van een beleidsevaluatie is getracht om de methode in dit onderzoek scherper neer te zetten op basis van eerder uitgevoerde onderzoeken met beleidsevaluaties.

De decentralisatietheorie van Fleurke (1997), uit paragraaf 3.1, is een normatieve theorie. Normatief wil zeggen dat het beleid kan worden getoetst op hoe iets zou moeten zijn (Faludi, 1973). Wanneer is beleid decentraal te noemen en wanneer niet? Om wat voor soort decentralisatie gaat het? In de volgende subparagraaf wordt verder ingegaan op deze vragen. In paragraaf 3.2 is dieper ingegaan op het fenomeen decentralisatie in het kader van een beleidsevaluatie. De theorie heeft, door haar normatieve karakter, een brugfunctie naar de methode die is toegepast in dit onderzoek, namelijk de beleidsevaluatie. Door de normativiteit kan beleid beoordeeld worden op basis van een aantal indicatoren die in dit hoofdstuk zijn uitgewerkt. Deze indicatoren zijn in hoofdstuk 4 geoperationaliseerd voor dit onderzoek. Op basis van het theoretisch kader is een conceptueel model opgesteld. Het conceptueel model met toelichting staat weergegeven in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 is een eerste aanzet gegeven voor de operationalisatie van het conceptueel model dat in hoofdstuk 4 volledig is uitgewerkt.

3.1 DECENTRALISATIE

Tegenover decentralisatie staat centralisatie. Centralisatie is de concentratie van macht en autoriteit in één enkel centrum (Schneider, 2003, p. 34). Decentralisatie kan worden gezien als een mondiaal fenomeen waarbij sprake is van een toename van het aantal landen dat bevoegdheden overdraagt naar lagere overheden. De belangrijkste redenen hiervoor zijn een 'goed' democratisch systeem en effectief beleid, maar ook economische motieven liggen vaak ten grondslag aan decentralisatie van beleid (Rodriguez-Pose & Sandall, 2008, p. 54). Decentralisatie is te plaatsen in een aantal beleidstheorieën. Om tot een geschikte theorie te komen dient eerst onderscheiden te worden welke soorten decentralisatie er zijn. Er zijn een aantal verschillende soorten van decentralisatie. Een bekende indeling is die van Schneider (2003), die een onderscheidt maakt in politieke decentralisatie, fiscale decentralisatie en bestuurlijke decentralisatie (Schneider, 2003, p. 32):

- Bij *politieke decentralisatie* ligt de focus op het uitoefenen van politieke functies, zoals verkiezingen;
- Met *fiscale decentralisatie* ligt de nadruk op het financiële aandeel van beleid, zoals belastingen;
- *Bestuurlijke decentralisatie* omvat de autonomie op besluitvorming ten opzichte van de centrale overheid.

Gezien de ontwikkelingen die zijn geschetst in het projectkader is natuurbeleid duidelijk te plaatsen onder bestuurlijke decentralisatie. De provincies krijgen autonomie op de besluitvorming van het natuurbeleid. Een sterk argument om natuurbeleid te decentraliseren is dat provincies beter rekening kunnen houden met de lokale omstandigheden, de marginale kosten en baten zijn bijvoorbeeld voor iedere provincie verschillend. Optimaal beleid zal voor iedere regio/provincie anders zijn (Leroy & Loots, 2006, pp. 147-148).

In dit onderzoek is uitgegaan van een theorie over bestuurlijke decentralisatie, maar wat zijn de uitgangspunten van bestuurlijke decentralisatie? Om antwoord te geven op deze vraag is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de decentralisatietheorie van Fleurke (1997, pp. 9-14):

'De theorie van Fleurke (1997) over decentralisatie valt te omschrijven als het overdragen van taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid aan decentrale overheden om te komen tot een effectief en doelmatig beleid waarbij de participatie en betrokkenheid van organisaties groter zal zijn dan bij centraal gestuurd beleid, wat het zorgvuldig afwegen van belangen en prioriteiten vergroot (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2009, p. 40).'

Fleurke gaat uit van een enge definitie van decentralisatie, namelijk: 'De overdracht van (een deel van) de bestuurstaak aan een relatief zelfstandige publiekrechtelijke instantie van algemeen bestuur (Fleurke, 1997, p. 11)'. Om effecten van een decentralisatie zichtbaar te maken hanteert Fleurke een aantal bestuurlijke effecten die per situatie verschillende gewichten toegekend kunnen krijgen (Fleurke, 1997, pp. 13-14). Allereerst zegt maatwerk iets over een vergroting van de zeggenschap van een lager bestuursniveau dat zou moeten leiden tot een betere afstemming van beleidsvoering. Daarnaast bepaald de mate van integrale beleidsvoering in hoeverre een decentralisatie leidt tot een aanpak vanuit verschillende disciplines. Tot slot zegt slagvaardigheid iets over de vraag of een lager bestuursniveau in staat is om te reageren op een nieuwe beleidsvoering met de bijbehorende condities. Deze bestuurlijke effecten geven een indicatie voor de doeltreffendheid/effectiviteit van het bestuurlijk handelen (Fleurke, 1997, p. 13).

Om de efficiëntie/doelmatigheid van decentralisatie te duiden maakt Fleurke (1997, p. 14) een onderscheid in bestuurlijke efficiëntie en efficiëntie van programma-uitgaven. Bij bestuurlijke efficiëntie wordt gemeten hoe kosten zich verhouden tot de gerealiseerde opbrengst ten opzichte van het centrale bestuursniveau. Bij de efficiëntie van programma-uitgaven wordt specifiek naar de verhouding tussen kosten en de omvang van kwaliteit van de gerealiseerde doelstellingen gemeten.

Een andere bestuurlijk effect dat gehanteerd wordt door Fleurke is een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten. Een verruiming van de zeggenschap bij een lager bestuursniveau zou moeten leiden tot een betere besluitvorming in het licht van een bestaande maatschappelijke behoefte (Fleurke, 1997, p. 14). Daarbij worden twee effecten onderscheiden, namelijk: betrokkenheid van politieke organen en toegankelijkheid. Decentralisatie zou in theorie moeten leiden tot een toename van het democratische gehalte, ook wel legitimiteit genoemd. Daarnaast zou een decentralisatie de toegankelijkheid van betrokkenen moeten bevorderen omdat veel besluiten worden genomen voor specifieke doelgroepen.

Grofweg kan de decentralisatietheorie van Fleurke onderverdeeld in vijf bestuurseffecten, namelijk: maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid, efficiëntie en een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten (Fleurke, 1997, pp. 18-19). De onderdelen staan hieronder nader uitgewerkt.

1. Maatwerk

Maatwerk kan worden omschreven als het afstemmen van beleid, waarbij differentiatie en variatie van bestuurshandelen kenmerkend zijn. De beleidstheorie van decentralisatie gaat er vanuit dat er een positief verband bestaat tussen maatwerk en decentralisatie. Er wordt verondersteld dat een lager bestuursniveau beter in staat is om een gevarieerd aanbod te leveren van overheidsvoorzieningen en overheidsbeleid dan een centraal uitvoerend bestuur. Ten tweede wordt de informatiecapaciteit op een lager overheidsniveau groter dan bij een gecentraliseerd uitvoeringsorgaan. Ten derde wordt er van uitgegaan dat een lager overheidsniveau beter kan inspelen op geïndividualiseerde beslissingen bij een vermindering van taken van de centrale overheid. Als er sprake is van een centrale programmering op taken die al uitgevoerd werden door het lagere overheidsniveau dan vormt de centrale programmering een hindernis voor de eigen beslissingen. Omdat een lagere bestuurslaag beschikt over gedetailleerde informatie over het grondgebied kan een decentraal bestuur beter beslissingen nemen bij een afname van de centrale programmering (Fleurke, 1997, pp. 20-21).

2. Integrale beleidsvoering

Integrale beleidsvoering gaat over de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren voor de aanpak van een maatschappelijk vraagstuk. Dit vraagstuk kan ontstaan in situaties waarin de organisatorische opdeling van de bestuursniveaus niet of niet meer in overeenstemming is met de samenhang die vanuit beleidsoogpunt noodzakelijk wordt geacht (Fleurke, 1997, p. 30). Integrale beleidsvoering kan in bepaalde gevallen wenselijk zijn als de rijksoverheid tegemoet komt aan de behoefte van lagere overheden om een integraal beleid te voeren om bepaalde belemmeringen weg te nemen. Aan de andere kant kan het Rijk een visie hebben op een bepaald belang en heeft hiervoor een integrale beleidsvoering op de lagere overheden. Een decentralisatie fungeert in dergelijke gevallen als middel voor de uitvoering van doelstellingen van het Rijk (Fleurke, 1997, pp. 30-31).

Binnen de beleidstheorie over decentralisatie wordt verondersteld dat horizontale en verticale afstemming van openbaar bestuur de integrale beleidsvoering belemmerd. Horizontale afstemming gaat over de afstemming van taken en bevoegdheden binnen één bestuursniveau, verticale afstemming gaat over de spreiding van taken en bevoegdheden tussen verschillende bestuursniveaus. Decentralisatie van beleid zorgt voor zeggenschap op één bestuursniveau en dit vereist een overdracht van taken en bevoegdheden die een integrale beleidsvoering mogelijk maakt (Fleurke, 1997, p. 31). Het verband tussen decentralisatie en beleidsintegratie houdt dus in dat een herverdeling van taken en bevoegdheden ertoe leidt dat integrale beleidsvoering komt te liggen bij één en dezelfde bestuurslaag (Fleurke, 1997, p. 32).

3. Slagvaardigheid

Onder slagvaardigheid van beleid verstaat Fleurke (1997) dat het bestuur tijdig reageert op maatschappelijke veranderingen of op veranderingen in de omstandigheden waaronder bepaalde doelstellingen dienen te worden gerealiseerd (Fleurke, 1997, p. 45). Een slagvaardig bestuur zit bovenop planproces en wanneer het planproces stagneert, neemt het bestuur tijdig maatregelen. Slagvaardigheid betreft steeds de beleidsvoering in *afzonderlijke* sectoren van overheidsbeleid, hierin dit dus ook het onderscheid met de integrale beleidsvoering (Fleurke, 1997, p. 45).

Op basis van drie veronderstellingen wordt een verband verwacht tussen decentralisatie en slagvaardigheid van beleid. De eerste veronderstelling is dat bij de herverdeling van taken de interventiemogelijkheden van een lagere bestuurslaag toeneemt en dus meer bevoegdheden krijgt. De tweede veronderstelling is dat de afhankelijkheid van andere bestuurslagen. Als taken en bevoegdheden bij hetzelfde bestuursniveau liggen dan vergroot dit de slagvaardigheid van beleid. De derde veronderstelling gaat over het tijdsbeslag van besluitvorming van een hogere bestuurslaag. Een voorbeeld hiervan is toezicht of samenwerking met een hogere overheid, het tijdsbeslag hiervan kan langdurig en onzeker zijn. Dit heeft een nadelig effect op de slagvaardigheid van beleid (Fleurke, 1997, p. 46).

4. Efficiëntie

Efficiëntie, ook wel efficiency of doelmatigheid genoemd, omvat de verhouding tussen de middelen die het bestuur inzet bij de uitoefening van zijn taken, waarbij de opbrengsten kunnen worden uitgedrukt in prestaties of effecten (Fleurke, 1997, p. 55). Efficiëntie kan worden ingedeeld in vele categorieën, maar deze zijn voor dit onderzoek in mindere mate relevant.

Op basis van de bestuurseffecten 'maatwerk', 'integrale beleidsvoering' en 'slagvaardigheid' kan de efficiëntie van beleid bepaald worden. De beleidstheorie over decentralisatie veronderstelt dat het besef aanwezig is dat het decentraliseren van beleid effecten heeft op de efficiëntie van beleid en bestuur. Bij decentralisatie van beleid wordt doelmatig bestuur verwacht.

Als de financiële verantwoordelijkheid verplaatst wordt naar een lager bestuursniveau wordt inefficiëntie gereduceerd (Fleurke, 1997, pp. 55-57). Bijvoorbeeld omdat bij een decentralisatie kritischer wordt gekeken naar de eigen begroting en besteding. Centrale voorschriften beperken keuzes van lagere overheden

met betrekking tot bestedingen. Als de centrale voorschriften afnemen, de vorming van brede specifieke uitkeringen en bestedingsvrijheid toeneemt, bevordert dit de efficiëntie van bestuur. Ten slotte wordt verondersteld dat lagere overheden hun uitgaven beter kunnen 'fine-tunen' zodat verspilling wordt vermeden. Specifieke oplossingen bieden vaker een gewenst effect waardoor geld efficiënter gebruikt wordt (Fleurke, 1997, pp. 56-57).

5. Zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten

Een beoogd effect van een decentralisatie is dat door een verruiming van de zeggenschap bij een lagere overheid voor het te voeren beleid een betere afweging wordt gemaakt van belangen en prioriteiten in het kader van de maatschappelijke behoefte (Fleurke, 1997, p. 65). In de beleidstheorie van decentralisatie wordt er een verband gelegd tussen de onderbrenging van taken en bevoegdheden bij lagere overheidsniveaus, een verhoging van het democratisch gehalte en de toegankelijkheid van bestuur, ook wel legitimiteit genoemd. Deze theorie gaat uit van twee veronderstellingen:

1. Door de kleinere schaal van beleid en de kleinere afstand tussen dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat is men beter in staat om het bestuur te controleren;
2. Daarnaast is een lagere overheid toegankelijker voor burgers en organisaties dan op Rijksniveau.

De algemene veronderstelling die het uitgangspunt vormt van decentralisatie is dat lagere overheden beschikken over de middelen om taken uit te voeren die aan hen worden overgedragen (Fleurke, 1997, pp. 65-66). Tot slot beschrijft Fleurke dat decentrale normen en doelstellingen zelden leiden tot het vervagen van de normen of doelen op centraal niveau, dus dat er meestal sprake is van een doorwerking van centrale normen en doelen (1997, p. 72).

In dit onderzoek wordt onder decentralisatie het overdragen van taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid naar een lager bestuursniveau verstaan. In dit onderzoek is sprake van een bestuurlijke decentralisatie omdat de autonomie op besluitvorming wordt verplaatst van de centrale overheid naar een lager bestuursniveau. Met een decentralisatie wordt volgens de theorie een effectief, efficiënt en legitiem beleid verwacht. In dit onderzoek ligt de focus op de effectiviteit van beleid waardoor het aantal te onderzoeken bestuurseffecten wordt beperkt. In dit onderzoek staan de bestuurseffecten maatwerk, integrale beleidsvoering en slagvaardigheid centraal. Deze bestuurseffecten zijn in paragraaf 3.3, paragraaf 3.4 en hoofdstuk 4 verder geoperationaliseerd tot meetbare indicatoren. In de volgende paragraaf is de methode beleidsevaluatie verder uitgewerkt in het kader van een decentralisatie.

3.2 BELEIDSEVALUATIE IN HET KADER VAN DECENTRALISATIE

Decentralisatie van beleid kan worden beoordeeld vanuit een inhoudelijk benadering waarbij de kwaliteit van beleid centraal staat door de effecten inzichtelijk te maken (Boogers, Schaap, Munckhof, & Karsten, 2008, p. 6). In dit onderzoek is gekozen om het gedecentraliseerde natuurbesluit, met de focus op Natura 2000, ex-ante te beoordelen. Een beleidsevaluatie kan zowel theoretisch als methodologisch onderbouwd worden. In dit onderzoek is de beleidsevaluatie voornamelijk methodologisch van aard, maar in deze paragraaf is de beleidsevaluatie theoretisch onderbouwd in het kader van een decentralisatie van beleid. Bij een evaluatie wordt gekeken naar doeltreffendheid (effectiviteit), doelmatigheid (efficiency) en een toenemende mate van democratie (legitimiteit) (Boogers, Schaap, Munckhof, & Karsten, 2008).

Een argument om tot decentralisatie van beleid over te gaan is bijvoorbeeld dat wordt verondersteld dat provincies effectiever werken, omdat zij maatwerk kunnen bieden met de kennis over het gebied, waarbij mogelijk efficiënter wordt gewerkt dan op Rijksniveau, maar ook dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de democratische besluitvorming bij een lager overheidsniveau toeneemt. Daar tegenover staan de tegenargumenten, zoals de schaalvoordelen op Rijksniveau waardoor mogelijk efficiënter wordt gewerkt (Boogers, Schaap, Munckhof, & Karsten, 2008, p. 9). Het natuurbeleid wordt mogelijk met de decentralisatie geïntegreerd met andere beleidsvelden. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen interne en externe beleidsintegratie. Interne integratie is het tot stand brengen van meer samenhang en consistentie tussen de verschillende onderdelen van het natuurbeleid.

Bij externe beleidsintegratie wordt gestreefd naar meer samenhang tussen milieubeleid en andere beleidsvelden door een goede wederzijdse wisselwerking in de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gehele overheidsbeleid (Leroy & Loots, 2006, pp. 93-94). Bij de evaluatie van beleidsintegratie is de context van belang. Het onderscheidende kenmerk van wetenschappelijke beleidsevaluaties is een beoordeling geven op basis van expliciete beoordelingscriteria. Volgens Leroy & Loots (2006, p. 160) draait het meestal om één van de volgende kernelementen:

1. Doelbereiking (haalbaarheid van doelstellingen);
2. Efficiëntie (waardering van de meerwaarde van beleid);
3. Legitimiteit (beoordeling van steun voor beleid).

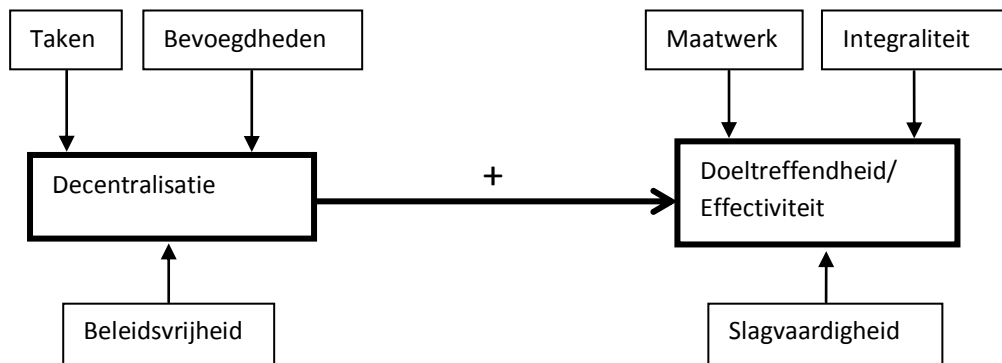
De Europese lidstaten zijn zoekende naar een juiste aanpak om het milieubeleid, waaronder het natuurbeleid valt, te evalueren, waarbij meer en beter inzicht in zowel de inhoudelijke, organisatorische als de procesmatige noodzakelijk is (Leroy & Loots, 2006, pp. 163-164).

Zoals aangekondigd wordt in dit onderzoek een beleidsevaluatie 'ex-ante' toegepast. Dit wil zeggen dat de inhoud, processen en mogelijke effecten vooraf worden beoordeeld voordat het beleid zichtbaar in werking is getreden (Bressers & Hoogerwerf, 1995, p. 166). Het nieuwe provinciale Natura 2000 beleid is nog niet volledig inwerking getreden voor een langere periode waardoor een ex-post evaluatie, een evaluatie van beleid dat al in werking is geweest, lastig toe te passen is. De beleidsevaluatie in dit onderzoek is gemaakt op basis van verwachtingen over het nieuwe provinciale natuurbeleid, met de focus op het Natura 2000 beleid.

Gezien de moeilijkheidsgraad en de beschikbare tijd is in dit onderzoek een beleidsevaluatie uitgevoerd naar de doeltreffendheid/effectiviteit van het Natura 2000 beleid. Voor dit onderzoek is door middel van een casestudy informatie opgeleverd over de effectiviteit van een beleidsproces (Leroy & Loots, 2006, p. 174). Uitspraken over efficiency en legitimiteit worden echter niet geheel uitgesloten in dit onderzoek omdat deze mogelijk een samenhang vertonen met de effectiviteit van beleid. Een inefficiënt en een niet legitiem beleid zal in het algemeen minder effectief zijn. Effectiviteit van beleid heeft vooral te maken met de mate waarin de doelen worden bereikt en efficiency heeft te maken met de middelen die ingezet kunnen worden om deze beleidsdoelen te bereiken, vaak uitgedrukt in geld. Een beleid is efficiënt te noemen als de middelen een duidelijke bijdrage leveren aan het realiseren van de beleidsdoelen (Kam, 2009, p. 10). Om van een efficiënt beleid te kunnen spreken zullen eerst doelen bereikt moeten worden (effectiviteit). In een eventueel vervolgonderzoek kunnen de bestuurseffecten op efficiency en legitimiteit onderzocht worden voor het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant.

3.3 CONCEPTUEEL MODEL

De bestuurlijke effecten van Fleurke uit paragraaf 3.1 zijn gekoppeld aan de kernelementen van een beleidsevaluatie, die beschreven is in paragraaf 3.2. Op basis van de theorie over decentralisatie is in figuur 2 het conceptueel model opgesteld.



Figuur 2 Conceptueel model

In dit onderzoek staat de decentralisatie van het natuurbeleid centraal, met de focus op het Natura 2000 beleid, waarbij is gekeken naar de doeltreffendheid van beleid. Op basis van de theorie van Fleurke (1997) wordt verondersteld dat er een positief verband bestaat tussen een decentralisatie en de doeltreffendheid van beleid, oftewel met een decentralisatie wordt verwacht dat beleid in beginsel effectiever wordt.

In paragraaf 3.1 kwam naar voren dat decentralisatie omschreven kan worden aan de hand van drie indicatoren. De taken omvatten de verplichtingen die opgelegd zijn door het hogere bestuursniveau. De bevoegdheden zijn de eigen initiatieven die het bestuursorgaan kan nemen nadat deze bevoegdheden zijn toegenomen door de decentralisatie. Beleidsvrijheid is de mate van autonomie. De mate van autonomie wil dus zeggen dat een bestuurniveau volledige zeggenschap heeft over het te voeren beleid. Verder zijn in paragraaf 3.1 een drietal indicatoren genoemd om de doeltreffendheid/effectiviteit van beleid te verklaren. Voor een effectief beleid wordt verondersteld dat maatwerk door specifieke kennis over het gebied de doelstellingen van beleid ten goede komt. Uit de theorie komt naar voren dat lagere overheden beter in staat zijn om maatwerk te leveren door bijvoorbeeld specifieke kennis en een gevarieerder aanbod van beleid.

De tweede indicator is de mate van integraliteit. Hier is gekeken naar de samenhang en de afstemming van taken en bevoegdheden binnen het bestuursniveau, maar ook de mate van afstemming naar andere overheden. Bij deze indicator is dus gekeken naar de mate van beleidsintegratie, zowel horizontaal (binnen het bestuursniveau) als verticaal (naar andere overheden), binnen één bestuurslaag (interne beleidsintegratie).

Tot slot is de indicator slagvaardigheid opgenomen. Slagvaardigheid gaat over de beleidsvoering in afzonderlijke sectoren van overheidsbeleid, ook wel externe beleidsintegratie genoemd. Volgens de theorie wordt beleid slagvaardiger als er sprake is van een afnemende afhankelijkheid van andere partijen waarbij de bevoegdheden meer interventiemogelijkheden bieden. Hierdoor wordt besluitvorming en uitvoering slagvaardiger. Daarnaast speelt de afhankelijkheid van andere bestuurslagen een belangrijke rol. Slagvaardigheid bestaat dus uit het aantal taken en bevoegdheden, maar heeft ook betrekking hebben op andere belangen en bovengeordende actoren. Het mag duidelijk zijn dat de indicatoren nauw met elkaar samenhangen en soms van elkaar afhankelijk zijn, maar toch is het van belang om een onderscheid te maken in effecten om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van beleid. De bestuurlijke effecten 'Efficiëntie' en het 'Zorgvuldig afwegen van belangen en prioriteiten' worden in dit onderzoek in mindere mate onderzocht omdat het gedecentraliseerde natuurbeleid zich in een overgangsfase begeeft waardoor de effecten op efficiëntie en legitimiteit lastiger te zijn onderzoeken zijn. In de volgende paragraaf wordt een beschrijving gegeven hoe het conceptueel model geoperationaliseerd gaat worden in hoofdstuk 4.

3.4 ZICHT OP OPERATIONALISATIE

In deze paragraaf is het conceptueel model nader uitgewerkt in de richting van de operationalisatie die in hoofdstuk 4 staat uitgewerkt. Om het conceptueel model te operationaliseren dienen keuzes te worden gemaakt met betrekking op de fenomenen decentralisatie en doeltreffendheid/effectiviteit.

In dit onderzoek wordt onder *decentralisatie* het overdragen van taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid aan decentrale overheden om te komen tot een effectief en doelmatig beleid verstaan. Een decentralisatie heeft een aantal beoogde effecten op beleid, namelijk: maatwerk, integrale beleidsvoering, slagvaardigheid, bestuurlijke efficiëntie, efficiëntie programma uitgaven, zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten, betrokkenheid van politieke organen en toegankelijkheid (Fleurke, 1997, p. 15). Om het gedecentraliseerde natuurbeleid met de focus op Natura 2000 te analyseren en te evalueren is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de dimensie doeltreffendheid/effectiviteit om de effecten van het gedecentraliseerde beleid te meten. Effectiviteit wil zeggen dat beleid een gunstige uitwerking heeft op de doelstellingen van het beleid. Om de *effectiviteit* te meten van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid is gekeken naar de effecten op:

- *Maatwerk*: vanuit de theorie wordt verwacht dat de provincie in staat is om een beter beleid te voeren door haar autonomie op beslissingen bij een vermindering van taken van de centrale overheid. Door een afname van de centrale programmering en een betere kennis van het grondgebied kan een provincie beter beslissingen nemen. De indicator voor maatwerk is het pakket aan maatregelen die de provincie zelfstandig heeft bedacht om maatwerk te leveren voor het Natura 2000 beleid;
- *Integraliteit*: de beleidstheorie gaat er van uit dat zowel horizontale als verticale afstemming van openbaar bestuur de integrale beleidsvoering belemmert. Decentralisatie leidt tot zeggenschap op één bestuursniveau en dit vereist een overdracht van taken en bevoegdheden die een integrale beleidsvoering mogelijk maakt. De taken en bevoegdheden liggen zouden dus volledig bij de provincie moeten liggen. Een mogelijke indicator voor integrale beleidsvoering is de mate van horizontale beleidsvoering voor het totale takenpakket;
- *Slagvaardigheid*: de theorie veronderstelt dat de afhankelijkheid van partijen afneemt, vergroot dit de slagvaardigheid van een bestuursniveau. Een mogelijke indicator voor slagvaardigheid is de afhankelijkheid van andere actoren en belangen bij de uitvoering van het Natura 2000 beleid.

De bovenstaande indicatoren zijn in paragraaf 4.3 van het volgende hoofdstuk verder geoperationaliseerd voor dit onderzoek.

4 METHODOLOGIE

Dit hoofdstuk bevat de nadere uitwerking van hoe de onderdelen uit de theorie zijn verwerkt in dit onderzoek. De begrippen uit de theorie zijn nog enigszins abstract en zijn nader uitgewerkt voordat ze zijn geanalyseerd. Daarnaast behoeft de onderzoeksstrategie, de case selectie en de manier van dataverzameling nadere uitleg. In paragraaf 4.1 wordt allereerst ingegaan op de onderzoeksstrategie die ten grondslag ligt aan dit onderzoek. Zowel de voor- als de nadelen van de onderzoeksstrategie zijn hier uitgewerkt. Vervolgens is in paragraaf 4.2 uiteengezet waarom er juist voor de provincie Noord-Brabant is gekozen. In paragraaf 4.3 is verder geborduurd op de globale operationalisatie van paragraaf 3.4. In dit hoofdstuk zijn de dimensies uiteengelegd in meetbare indicatoren, die bij de dataverzameling en data analyse zijn gebruikt. Vervolgens is in paragraaf 4.4 aandacht besteed aan het onderzoeksmateriaal en de dataverzameling. Hierop is in paragraaf 4.5 uiteengelegd hoe de verzamelde data zijn geanalyseerd. Ten slotte is een besluit opgenomen waarin een korte samenvatting wordt weergegeven van dit methodologische hoofdstuk.

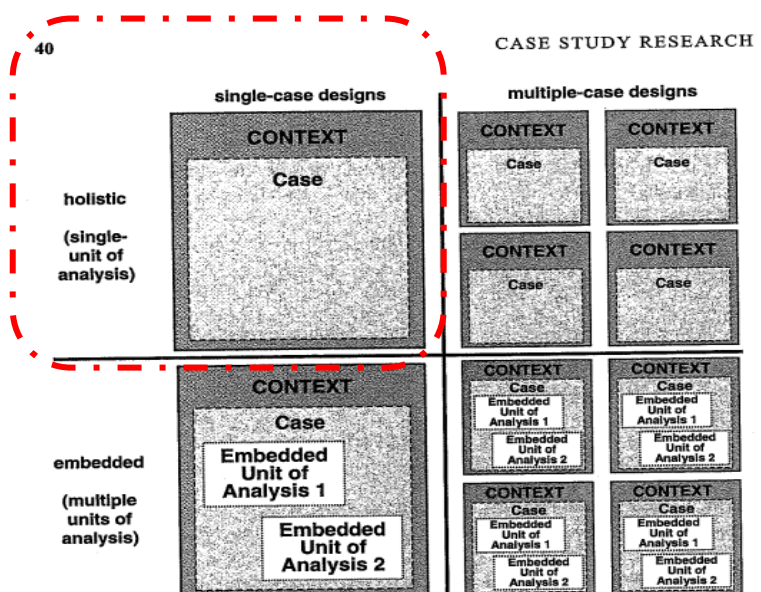
4.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Aangezien de decentralisatie van het natuurbeleid nog een relatief nieuw verschijnsel is ligt in dit onderzoek de nadruk op exploratief onderzoek. Het doel van exploratief onderzoek, ook wel beschrijvend onderzoek genoemd, is het krijgen van een idee over mogelijke samenhangen, waarbij het inventariseren van bepaalde feiten een belangrijk nevendoeel is (Universiteit van Leiden, 2013). De evaluatie van het gedecentraliseerde natuurbeleid is nog relatief nieuw waardoor empirisch onderzoek nodig is om kwalitatieve data te verzamelen.

Dit onderzoek is gericht op het analyseren en evalueren van de decentralisatie van het natuurbeleid met de focus op het Natura 2000 beleid. Hiervoor is een kwalitatief diepte onderzoek uitgevoerd naast het theoretische onderzoek door middel van een casestudy. De reden voor de toepassing van kwalitatief onderzoek is dat er gezocht wordt naar verklarende antwoorden om een fenomeen te onderzoeken, namelijk het fenomeen decentralisatie in relatie tot het Natura 2000 beleid. Specifieke omstandigheden in tijd en ruimte maken het lastig om kwantitatieve onderzoeksmethoden toe te passen. Daarom wordt in dit onderzoek gekozen voor een evaluatie aan de hand van een casestudy om een kwalitatief diepte onderzoek uit te voeren. Hierdoor wordt informatie over de context geleverd.

In de voorgaande hoofdstukken is al naar voren gekomen dat de onderzoeksperiode relatief kort is. Daarom is gekozen in dit onderzoeksplan voor diepgang door het toepassen van één casusgebied, de provincie Noord-Brabant. In dit onderzoek wordt dus een 'single-case' ontwerp gebruikt volgens de casestudy ontwerpen van Yin (2003, pp. 40-41) die weergegeven staan in het figuur hiernaast.

Figuur 3 Basistypen voor ontwerpen van casestudy's (Yin, 2003)



Volgens de theorie van Yin (2003) over casestudy's dient een 'single critical case' om een goed geformuleerde theorie te toetsen, waarbij de theorie is gespecificeerd voor de omstandigheden waarin het onderzoek plaatsvindt (Yin, 2003, p. 40). De casestudy dient de uitgangspunten uit het theoretisch kader te vergelijken. Daarnaast dient de casestudy mogelijk als 'representative case' (Yin, 2003, p. 41), waarbij de casestudy van Noord-Brabant mogelijk generaliseerbaar is voor vergelijkbare situaties in andere provincies in Nederland.

Voor de interviews is deels gebruik gemaakt van het persoonlijke netwerk van de onderzoeker, dat opgebouwd is tijdens de praktijkstages van zijn vooropleiding, Ruimtelijke Ordening & Planologie aan de NHTV in Breda (Hbo-opleiding). Hierdoor is tijd bespaard met het benaderen van respondenten voor de kwalitatieve diepte-interviews.

Verder zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van de 'sneeuwbalmethode' voor het theoretische onderzoek. Vanuit het sleuteldocument, het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (2011), is verder gezocht naar nieuwe informatiebronnen over Natura 2000 en hoe de decentralisatie is vormgegeven. Deze bronnen leiden weer naar nieuwe bronnen waardoor dit proces zich een aantal keer herhaald (Erasmus Universiteit Rotterdam, 2013). Hierbij wordt getracht om te zoeken naar de meest recente publicaties.

4.2 CASE-SELECTIE

Voor de casestudy is gekozen voor de provincie Noord-Brabant. In figuur 4 is een kaart van de provincie Noord-Brabant opgenomen.



Figuur 4 Provincie Noord-Brabant (Aalst, 2008)

De omstandigheden en de condities waaronder het nieuwe Natura 2000 beleid vormgegeven gaat worden is mogelijk ook van toepassing voor andere provincies die bijvoorbeeld ook te maken hebben met een vergelijkbare situatie. Gezien het feit dat slechts één provincie is geselecteerd voor de casestudy in dit onderzoek is het lastig om hier uitspraken over te doen omdat er geen vergelijking wordt gemaakt tussen provincies in dit onderzoek. Dit leidt ertoe dat de verworven kennis in mindere mate generaliseerbaar is, maar gezien de beschikbare tijd is te verwachten dat een 'single-casestudy' de diepgang van dit onderzoek voldoende waarborgt.

De casestudy is echter wel tweeledig. Ten eerste is het voormalige Natura 2000 beleid van de provincie Noord-Brabant geanalyseerd wanneer het beleid centraal werd aangestuurd vanuit het Rijk. Ten tweede wordt de nieuwe situatie rond het Natura 2000 beleid geanalyseerd waarna een vergelijkende ex-ante beleidsevaluatie is uitgevoerd aan de hand van de casestudy.

De provincie Noord-Brabant behoort tot de provincies met de meest omvangrijke taakstelling als het gaat om het realiseren en beheren van natuurgebieden (Interprovinciaal Overleg, 2012, pp. 13-18). Uit persoonlijke ervaring is de onderzoeker bekend met de conflicterende belangen betreffende het natuurbeleid in de provincie Noord-Brabant. Deze conflicterende belangen uiten zich onder andere in de Natura 2000 beheerplannen, waar de stikstofparagraaf ontbreekt volgens de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). Hierdoor wordt het in beheer nemen van Natura 2000 gebieden vertraagd en vergunningverlening voor andere activiteiten zoals landbouw verloopt moeizaam (Provincie Noord-Brabant, 2013). De casestudy is dus gekozen om zowel persoonlijke als maatschappelijke en wetenschappelijke argumenten die eerder in deze thesis aan bod kwamen.

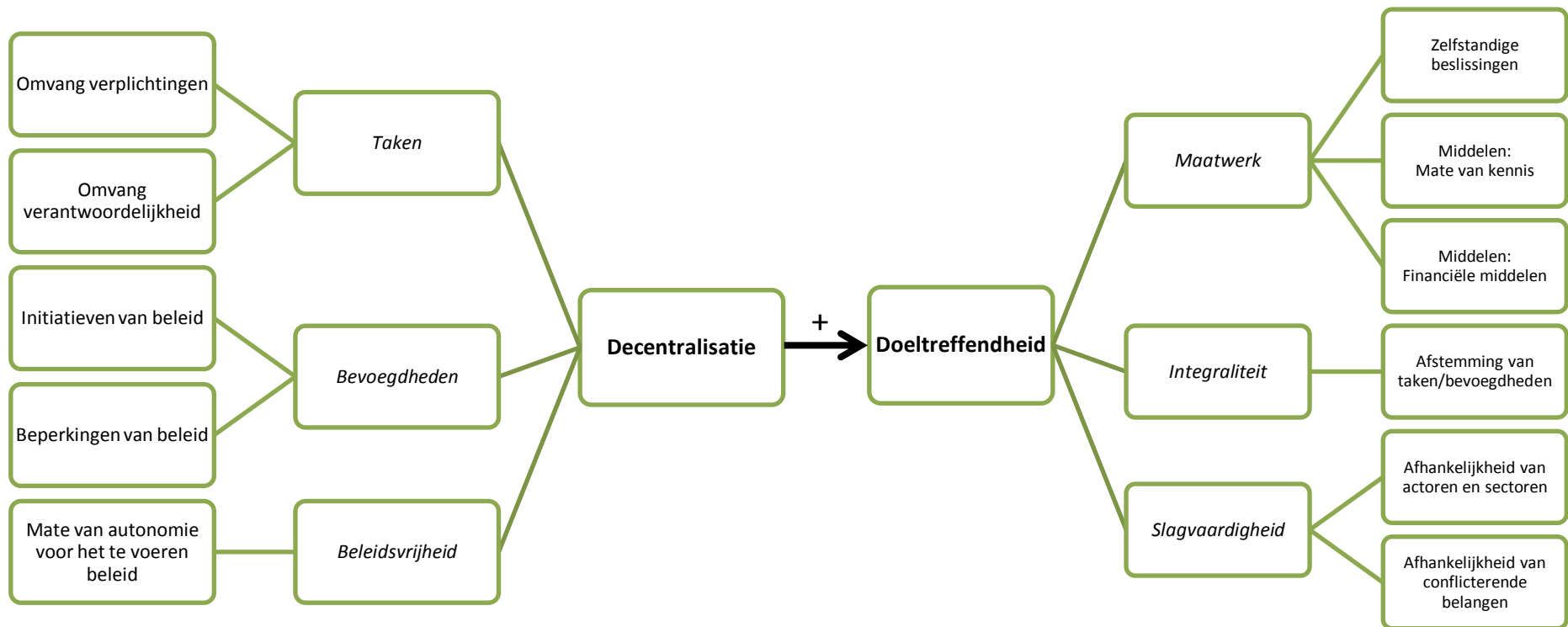
4.3 OPERATIONALISATIE

Om het conceptueel model uit hoofdstuk 3 meetbaar te maken is het model uitgebreid met een aantal meetbare indicatoren die voortkomen uit paragraaf 3.3 en paragraaf 3.4, waardoor het model is uitgebreid. Het proces wat is doorlopen tijdens de operationalisatie laat zich kenmerken door een vertaling van het conceptueel model in een operationalisatie van dit model in een aantal onderwerpen die vervolgens de basis zijn voor een interviewgide. De geoperationaliseerde onderwerpen zijn dus als leidraad gebruikt voor de interviewgide die is toegepast voor het kwalitatieve onderzoek. Allereerst is het conceptueel model uit hoofdstuk 3 geoperationaliseerd in meetbare indicatoren/onderwerpen die vervolgens zijn geplaatst in een interviewgide voor het kwalitatieve onderzoek. Deze interviewgide is terug te vinden in bijlage 2 van dit onderzoek. De operationalisatie van het conceptueel model staat weergegeven in figuur 5.

In figuur 5 is het conceptueel verder operationaliseerd in meetbare indicatoren. De indicatoren hebben raakvlakken met elkaar, maar ondanks dat is er een onderscheid gemaakt in indicatoren om beide dimensies, decentralisatie en doeltreffendheid, te analyseren. Deze worden hieronder nader toegelicht:

Decentralisatie:

- Taken:
 - Omvang verplichtingen: De taken omvatten het aantal verplichtingen (richtlijnen en eisen) die opgelegd zijn naar aanleiding van het decentralisatieakkoord;
 - Omvang verantwoordelijkheid: Met de decentralisatie krijgt een bestuursorgaan nieuwe verantwoordelijkheden toegewezen, ook wel aansprakelijkheid genoemd;
- Bevoegdheden:
 - Initiatieven van beleid: De bevoegdheden van een bestuursorgaan na een decentralisatie bestaat uit de ruimte om zelfstandige initiatieven van beleid door te voeren;
 - Beperkingen van beleid: Daartegenover staan een aantal beperkingen die de bevoegdheden voor eigen initiatieven beperken.
- Beleidsvrijheid:
 - Mate van autonomie voor het te voeren beleid: De mate van beleidsvrijheid wordt bepaald door de mate van autonomie, oftewel de beperkingen die opgelegd worden door bijvoorbeeld het Rijk. Het gaat hier zowel om de beperkingen van taken als bevoegdheden.



Figuur 5 Operationalisatie conceptueel model

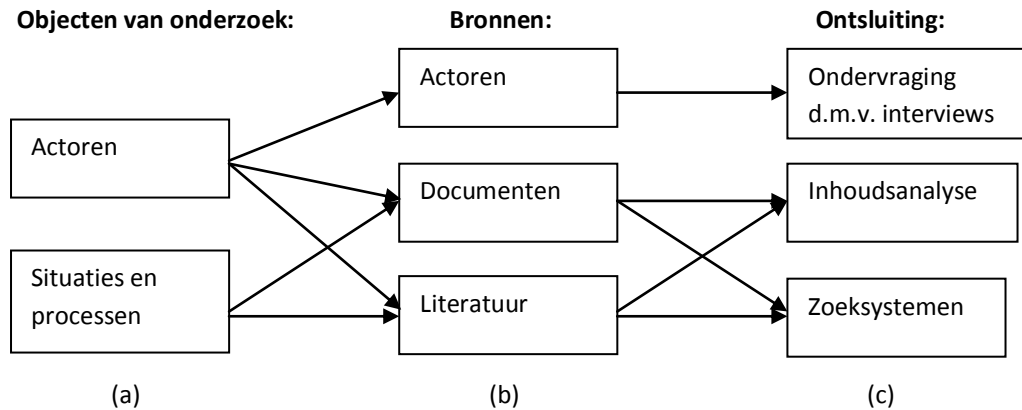
Doeltreffendheid/effectiviteit:

- **Maatwerk:**
 - Zelfstandige beslissingen: Bij een decentralisatie wordt verondersteld dat door kennis over het gebied beslissingen beter kunnen worden genomen op kleinere schaal voor individuele gevallen om doelstellingen te realiseren. Het aantal zelfstandige beslissingen zegt iets over maatwerk dat geleverd wordt door de provincie, bijvoorbeeld een pakket aan maatregelen die tot stand is gekomen na overleg met de gebiedspartners.
 - Middelen:
 - Mate van kennis: Om maatwerk te kunnen leveren is specifieke kennis over het gebied, maar is deze kennis wel aanwezig op de betreffende bestuurslaag? Door het inventariseren van de mogelijkheden tot zelfstandige beslissingen kunnen uitspraken gedaan worden over de kennis van het bestuursniveau.
 - Financiële middelen: Om maatwerk te kunnen leveren moet men wel beschikken over de middelen om ambities en beslissingen uit te kunnen voeren. Kennis is een van de middelen, maar vooral de financiële middelen zullen doorslaggevend zijn om maatwerk te kunnen leveren.
- **Integraliteit:**
 - Afstemming van taken/bevoegdheden: Met een decentralisatie blijkt uit de praktijk dat volledige autonomie niet vanzelfsprekend is. In zekere zin blijft een afstemming van beleid aanwezig. Dit kan verticaal zijn, tussen hogere en lagere overheden, als horizontaal, op hetzelfde bestuursniveau tussen verschillende afdelingen en beleidsvelden. De verwevenheid met andere bestuursorganen zegt iets over de integraliteit van beleid. Met een decentralisatie wordt verwacht dat de beleidsintegratie bij één bestuursniveau ligt, zodat voornamelijk sprake is van een horizontale afstemming.
- **Slagvaardigheid:**
 - Afhankelijkheid van actoren: Naast de integraliteit van beleid dient achterhaalt te worden van welke partijen/actoren de provincie afhankelijk is om beleid uit te voeren. Bij een mindere mate van afhankelijkheid van bovengeordende actoren is een gedecentraliseerd beleid slagvaardiger te noemen dan een centraal gestuurd beleid;
 - Afhankelijkheid van andere belangen dan natuurbeleid: Naast de afhankelijkheid van andere partijen kunnen nog andere belangen spelen die de besluitvorming doen vertragen of uitstellen. De zogenaamde conflicterende belangen die in het projectkader en hoofdstuk 2 aan bod kwamen zijn een voorbeeld hiervan. Bij een mindere afhankelijkheid van andere belangen is een gedecentraliseerd beleid slagvaardiger te noemen.

Op basis van de bovenstaande indicatoren kunnen uitspraken worden gedaan worden of het gedecentraliseerde beleid effectiever is geworden ten opzichte van het vorige, centraal gestuurde, beleid. De operationalisatie van de dimensies decentralisatie en doeltreffendheid/effectiviteit zijn doorvertaald in een interviewgide voor de face-to-face interviews die zijn afgenomen gedurende het onderzoek. Deze is terug te vinden in bijlage 2 van dit onderzoek. In de volgende paragraaf staat beschreven hoe de dataverzameling tot stand is gekomen en wat voor soort onderzoeksmateriaal is toegepast.

4.4 ONDERZOEKSMATERIAAL EN DATAVERZAMELING

Naast de onderzoeksstrategie is bepaald welk soort onderzoeksmateriaal is benodigd en waar en hoe dit materiaal te verkrijgen is.



Figuur 6 Onderzoeksmateriaal

In dit onderzoek zijn twee hoofdcategorieën van onderzoeksobjecten te onderscheiden in kolom (a) van figuur 6, namelijk de actoren en de situaties en processen. De *actoren* zijn de beleidsambtenaren van de provincie Noord-Brabant, maar ook onafhankelijke experts en betrokken partijen die met de problematiek rondom de Natura 2000 gebieden bekend zijn. De *situaties* omvatten de vergelijking tussen de voormalige en de huidige situatie betreffende het Natura 2000 beleid. De *processen* zijn gevormd door de decentralisatie van beleid als onderzoeksobject, maar ook de wijze waarop de provincie hiermee omgaat.

Vervolgens staat in kolom (b) van figuur 6 aangegeven welke soorten bronnen informatie opleveren over de onderzoeksobjecten. Hierbij is uitgegaan van databronnen en kennisbronnen die in dit kwalitatieve onderzoek zijn toegepast. In dit onderzoek zijn drie soorten bronnen gebruikt, namelijk actoren (personen), documenten en literatuur.

Actoren, ook wel personen genoemd, vormen in dit onderzoek een belangrijke informatiebron in verband met de actuele ontwikkeling van de decentralisatie van het natuurbeleid. De informatie over deze ontwikkeling is op deze manier relatief snel verworven. Aan de betrokken actoren zijn gerichte vragen gesteld voor de benodigde informatie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De actoren zijn als deskundigen betrokken in dit onderzoek. Documenten, voornamelijk in de vorm van rapporten, vormen ook een belangrijke informatiebron in dit onderzoek. Het gaat hier vooral om beleidsdocumenten met betrekking op het Natura 2000 beleid. Tot slot is ook literatuur belangrijk voor dit onderzoek door de reflectie van het onderzoek op de decentralisatietheorie. Daarnaast is literatuur als kennisbron gebruikt om een beschrijving van de actualiteit en werkelijkheid te geven. De informatiebronnen zijn gecombineerd en leiden mogelijk tot nieuwe inzichten in het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid.

Tot slot is vastgesteld op welke wijze de bronnen de gewenste informatie oplevert, ook wel ontsluiting van bronnen genoemd. Met de ondervraging door middel van interviews is getracht om informatie te verkrijgen van de betrokken actoren rondom het Natura 2000 beleid.

Met de inhoudsanalyse is informatie gehaald uit documenten en literatuur. Met behulp van zoeksystemen zijn documenten en literatuur ontsloten. Hierbij is gebruik gemaakt van zoeksystemen op het internet (Google Scholar e.d.), van zoeksystemen via de Radboud Universiteit (Universiteitsbibliotheek) en in het algemeen de sneeuwbalmethode die beschreven is in paragraaf 4.1.

De respondenten voor de interviews zijn voornamelijk beleidsambtenaren van de provincie Noord-Brabant en andere betrokkenen, waarbij ook externe deskundigen zijn geïnterviewd. De interviews hebben een semi-gestructureerd karakter, zodat ruimte is gehouden voor eventuele aanvullende vragen tijdens een interview. De interviews zijn face-to-face en individueel afgenomen. Met de interviewgide uit bijlage 2 is richting gegeven aan de semi-gestructureerde interviews. De respondenten zijn in een vroeg stadium benaderd zodat er voldoende ruimte blijft om interviews in te plannen, maar ook om de resultaten te verwerken. De face-to-face interviews leveren kwalitatief diepgaande informatie. In dit onderzoek is gestreefd naar ten minste 6 interviews. Gezien de beschikbare tijd en de hoge mate van kwalitatieve informatie is het streven voor een minimaal aantal respondenten reëel te noemen. Hieronder is per deelvraag aangegeven welke methoden zijn toegepast.

Toepassing methoden vraagstelling

De informatiebronnen vallen in te delen in de methoden literatuuronderzoek en kwalitatief empirisch onderzoek. De volgende informatiebronnen gaan toegepast worden op de vraagstelling uit paragraaf 1.4:

1. *Wat is de relatie tussen (de)centralisatie en doeltreffendheid van beleid?*

Informatiebron: literatuur. Op basis van de decentralisatietheorie van Fleurke (1997) zijn evaluatiecriteria (indicatoren) samengesteld om de decentralisatie van het Natura 2000 beleid te kunnen toetsen, waarbij de focus ligt op effectiviteit van beleid.

2. *Wat is de Natura 2000 problematiek in Nederland?*

Informatiebron: documenten en literatuur. Eerst is onderzocht wat het Natura 2000 beleid precies inhoudt alvorens uitspraken gedaan kunnen worden over effectiviteit in een later stadium van het onderzoek. Literatuur is ondersteunend om het concept Natura 2000 te beschrijven.

3. *Wat was het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant vóórde decentralisatie van het natuurbeleid?*

Informatiebronnen: documenten en actoren. Om een vergelijking te kunnen trekken is eerst informatie verzameld over het voormalige Natura 2000 beleid voor de decentralisatie. Naast een onderzoek naar rapporten is ruimte opengelaten voor aanvullingen uit het empirische onderzoek.

4. *Wat is het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant na de decentralisatie van het natuurbeleid?*

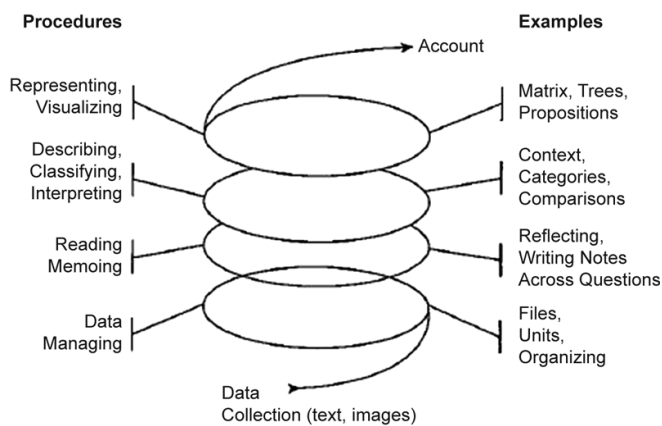
Informatiebronnen: documenten en actoren. De betrokken actoren zijn bezig met het nieuwe Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. Door gerichte vragen te stellen en een onderzoek naar beleidsdocumenten is deze deelvraag beantwoord.

5. *Welke aspecten en factoren, samenhangend met de decentralisatie, zijn bepalend voor de verwachte doeltreffendheid van het nieuwe Natura 2000 beleid in Noord-Brabant vergeleken met het oude Natura 2000 beleid in deze provincie?*

Informatiebron: documenten, literatuur en actoren. Tot slot is het beleid ex-ante geëvalueerd met de beoordelingscriteria die zijn gevormd in deelvraag 1 en 2. De interviews met de betrokken actoren vormen de grootste meerwaarde van dit onderzoek. Door de face-to-face interviews is deze kwalitatieve informatie verzameld. Na beantwoording van deze laatste deelvraag is in de conclusie de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. In de volgende paragraaf wordt dieper op de geanalyseerde data ingegaan.

4.5 DATA-ANALYSE

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de verkregen data zijn geanalyseerd tijdens het onderzoek. Hiervoor dienen allereerst enkele algemene stappen te worden doorlopen. Data dienen te worden georganiseerd, gecodeerd, geclassificeerd, geïnterpreteerd en gepresenteerd (Creswell, 2007, pp. 182-188). De interviews zijn getranscribeerd waarna de inhoud van de data zijn geanalyseerd en geïnterpreteerd. Dit proces staat grafisch weergegeven in figuur 7. 'The Data Analysis Spiral' van Creswell (2007) dient als leidraad voor de systematische kwalitatieve data-analyse.



Figuur 7 The Data Analysis Spiral (Creswell, 2007, p. 183)

In principe dient de beschikbare literatuur antwoord te geven op de deelvragen. De informatie uit beleidsdocumenten en literatuur is geanalyseerd op bruikbaarheid en relevantie voor het onderzoek. Door gestructureerd te werk te gaan is de informatie uit de documenten verwerkt in een rapportage om de deelvragen te beantwoorden.

Voor de casestudy zijn beleidsdocumenten bestudeerd en is met een kwalitatieve onderzoeksmethode informatie verzameld over de achtergronden van deze beleidsdocumenten. Voor de data-analyse van een casestudy is een beschrijving gemaakt van het studiegebied en de context waarin de case zich bevindt. Hierbij is gebruik gemaakt van de 'categorical aggregation' (Creswell, 2007, p. 199), waarbij is gekeken naar de relevante onderwerpen uit het conceptueel model, uit paragraaf 3.3, die moeten leiden tot de beantwoording van de vraagstelling. Voor het kwalitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van een interviewgide. De interviewgide is gebaseerd op de operationalisatie van het conceptueel model uit paragraaf 4.3 om informatie te achterhalen over de decentralisatie en de doeltreffendheid van het Natura 2000 beleid. De informatie uit het kwalitatieve onderzoek is kritisch geanalyseerd zodat vervolgens 'naturalistic generalizations' (Creswell, 2007, p. 200) ontwikkeld kunnen worden, waarbij conclusies zijn getrokken uit de casestudy door een vergelijkende ex-ante beleidsevaluatie uit te voeren voor het Natura-2000 beleid in Noord-Brabant op basis van de verkregen kwalitatieve informatie uit de face-to-face, semi-gestructureerde, interviews.

In dit onderzoek is het van belang dat de verkregen kwalitatieve informatie kritisch wordt geanalyseerd, zodat op een natuurlijke en analytische wijze uitspraken gedaan kunnen worden over het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. De interviews zijn uitgewerkt in transcripties, zodat deze vervolgens kunnen worden geanalyseerd.

Transcripties en data-analyse

Het empirische onderzoek is een casestudy in Noord-Brabant waarbij interviews zijn afgenomen. De face-to-face interviews zijn opgenomen en zijn volledig getranscribeerd. Voor het transcriberen van de interviews is gebruik gemaakt van het programma ATLAS.ti. Dit softwarepakket biedt ondersteuning in het systematisch

analyseren van interviews. Hierna zijn de transcripten geanalyseerd waarbij gebruik is gemaakt van het theoretische kader. Eerst zijn alle thema's uit de interviews afgeleid, het zogenaamde 'open coding' waarna thema's zijn samengevoegd. Het coderen van thema's brengt structuur aan de verkregen gegevens uit de interviews. Door codes aan te brengen zijn bepaalde zaken makkelijker terug te vinden en kunnen verschillende interviews ook makkelijker met elkaar vergeleken worden om tot een objectief en gefundeerd antwoord te komen voor de vraagstelling. Voorbeelden van coderingen zijn zaken als: beheerplannen, aanwijzingsbesluiten, vergunningen, verantwoordelijkheden, verplichtingen, taken, bevoegdheden, beleidsvrijheid, maatwerk, middelen, kennis, financiële middelen, decentralisatie, effectiviteit, integraliteit, slagvaardigheid etc. Daarbij biedt ATLAS.ti de mogelijkheid om bepaalde coderingen samen te voegen tot 'family-codes'. Bijvoorbeeld maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid zijn onder te brengen bij de 'family-code' doeltreffendheid/effectiviteit. Een ander voorbeeld is dat de codes beheerplannen, aanwijzingsbesluiten en vergunningen in te delen zijn bij de 'family-code' taken Natura 2000. Oftewel bepaalde thema's zijn met dit softwareprogramma onderverdeeld in bepaalde hoofdthema's of categorieën. Deze categorieën zijn teruggekoppeld naar het conceptueel model en de vraagstelling van het onderzoek. Door deze werkwijze worden mogelijke samenhangen inzichtelijker, waarbij de data systematisch en gestructureerd wordt geanalyseerd. De voordelen van ATLAS.ti zijn dan ook de transparante werkwijze, de systematiek en dat mogelijk onverwachte inzichten naar voren komen. Groot nadeel van de werkwijze met ATLAS.ti is dat het transcriberen en coderen veel tijd vergt. Ondanks dit nadeel zijn alle interviews voor dit onderzoek getranscribeerd met ATLAS.ti om optimaal gebruik te maken van de verkregen kwalitatieve data. De informatie uit de transcripties is verwerkt door middel van antwoorden op de vraagstelling. Gedurende de interviews of tijdens de uitwerking van de interviews zijn codes geschrapt of toegevoegd afhankelijk van de inhoud van de interviews en de inzichten die ontstaan zijn gedurende het onderzoek. De toepassing van het softwarepakket ATLAS.ti kan beschouwd worden als een meerwaarde voor het onderzoek. Gegevens zijn teruggekoppeld naar bovengenoemde 'categorical aggregation' (Creswell, 2007, p. 199), zoals de interviewgide die is gekoppeld aan het conceptueel model, om vervolgens 'naturalistic generalizations' (Creswell, 2007, p. 200) te formuleren, waarna conclusies zijn getrokken. Met deze wijze van data-analyse worden de belangrijkste stappen, van verzameling tot verwerking, van kwalitatief onderzoek doorlopen.

4.6 BESLUIT

Dit onderzoek heeft een exploratief karakter dat is uitgevoerd in de vorm van een casestudy. Deze onderzoeksmethode is gekozen omdat deze de meeste mogelijkheden biedt tot een diepgaand onderzoek met kwalitatieve informatie over één case. De verantwoording van de case keuze is beschreven in paragraaf 4.2. Vervolgens is een overzicht gegeven van de geoperationaliseerde begrippen. Door de operationalisering van de begrippen is duidelijk geworden welke aspecten in dit onderzoek van belang zijn. Aan de hand van deze aspecten is gekeken naar de relevantie van de verzamelde literatuur. De beleidsdocumenten, interviews, literatuur en observaties zijn gefilterd aan de hand van de meetbare indicatoren die naar voren komen in paragraaf 4.3, de operationalisatie. Het gebruik van onderzoeksmateriaal en dataverzameling is beschreven in paragraaf 4.4. Tot slot is in paragraaf 4.5 de data-analyse opgenomen. Hierin is aandacht besteed aan hoe de informatie uit documenten, literatuur en vooral interviews zijn gebruikt in dit onderzoek. Het empirische onderzoek, wat bestaat uit face-to-face interviews, is op een systematische wijze geanalyseerd om de kwalitatieve informatie optimaal te benutten voor de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek.

Het volgende hoofdstuk bevat de empirische resultaten van dit onderzoek. In dit hoofdstuk staat het provinciale natuurbeleid uitgewerkt van de provincie Noord-Brabant, zowel voor de decentralisatie van beleid als na de decentralisatie van het natuurbeleid. In dit hoofdstuk is een vergelijking gemaakt van het beleid waarbij is gekeken naar de doeltreffendheid van beleid door middel van een ex-ante beleidsevaluatie. Vervolgens zijn in hoofdstuk 6 conclusies getrokken.

5 NATURA 2000 BELEID NOORD-BRABANT

In dit hoofdstuk komt de empirische data van het casusgebied, de provincie Noord-Brabant, aan bod. Noord-Brabant kent relatief veel natuurgebieden en is (vooralsnog) een van de grootste provincies in Nederland. Nederland kent 166 Natura 2000 gebieden, waarvan vier op water. Van deze gebieden liggen 21 gebieden in de provincie Noord-Brabant met een oppervlak van bijna 38.000 hectare (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 3). De Natura 2000 gebieden in Noord-Brabant liggen praktisch binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In paragraaf 5.1 wordt de methodische aanpak beschreven van dit hoofdstuk over de empirische gegevens van dit onderzoek. In paragraaf 5.2 is het beleid beschreven van vóór de decentralisatie, op basis van het document Natura 2000 beheerplannen (2007) van de provincie Noord-Brabant. In dit onderzoek ligt de nadruk op de Natura 2000 beheerplannen omdat hierin het beleid op hoofdlijnen is opgenomen. In paragraaf 5.3 is het Natura 2000 beleid beschreven van de provincie Noord-Brabant zoals dat gaat worden gevormd na de decentralisatie van het algehele natuurbeleid in Nederland. Deze paragraaf is mede tot stand gekomen door interviews met de betrokken actoren. Door de veranderingen in beleid naast elkaar te leggen is in paragraaf 5.4 een ex-ante beleidsevaluatie uitgevoerd voor het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. Tot slot zijn in paragraaf 5.5 de voorlopige conclusies opgenomen.

5.1 METHODOLOGISCHE AANPAK

De indeling van dit hoofdstuk is mede tot stand gekomen door het onderzoeksmodel uit paragraaf 1.4 en het conceptueel model uit paragraaf 3.3. Om een vergelijkende evaluatie te kunnen maken wordt eerst het Natura 2000 beleid van vóór de decentralisatie beschreven waarna in paragraaf 5.3 de huidige situatie rond het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant wordt beschreven. Uit de interviews met de betrokken actoren bleken een aantal zaken over het beleid voortdurend terug te komen. Deze zaken, of indicatoren, zijn in dit onderzoek opgenomen als subkopjes om het beleid gestructureerd te beschrijven. Het gaat hierbij om: de kaders van beleid, de organisatie van beleid, de financiële aspecten van beleid en de stand van zaken van het gevoerde beleid (voormalige situatie) of van het te voeren beleid (nieuwe situatie).

Vervolgens is in paragraaf 5.4 een ex-ante beleidsevaluatie uitgevoerd voor het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid. Op basis van het conceptueel model uit paragraaf 3.3 is allereerst het fenomeen decentralisatie geanalyseerd en geëvalueerd met behulp van de indicatoren uit het conceptueel model. Vervolgens is decentralisatie op doeltreffendheid geanalyseerd en geëvalueerd. Deze volgorde is gehanteerd omdat eerst feiten over de decentralisatie beschreven dienen te worden voordat uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid. Daarom wordt de structuur van het conceptueel model aangehouden in paragraaf 5.4

Met behulp van de indicatoren uit het conceptueel model, en de operationalisatie daarvan uit paragraaf 4.3, is een lijst met vragen opgesteld die aan de geïnterviewde respondenten zijn voorgelegd. Deze interviewgide is terug te vinden in bijlage 2 van dit onderzoek. De lijst met geïnterviewde respondenten staat in bijlage 1. Uit de interviews kon worden opgemaakt welke waarden aan de indicatoren konden worden toegekend. Deze waarden, of classificaties, zijn naar voren gekomen uit de analyse van de transcripties van de interviews. In paragraaf 4.5 is beschreven hoe deze analyse heeft plaatsgevonden. Voor de data-analyse is gebruik gemaakt van het stappenplan van Creswell (2007). De interviews van dit onderzoek zijn volledig getranscribeerd met behulp van het softwarepakket ATLAS.ti, waarvoor een tijdrovende organisatie en codering van de data moest plaatsvinden. De coderingen bestaan grotendeels uit de indicatoren van het conceptueel model zodat de data op systematische wijze geanalyseerd konden worden. Ieder transcript bevat tenminste de volgende coderingen: taken, bevoegdheden, beleidsvrijheid, maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid, maar ook concretere coderingen als beheerplannen, aanwijzingsbesluiten, vergunningverlening, middelen en dergelijke

als het gaat om het gevoerde, of te voeren Natura 2000 beleid. De coderingen komen zoals gezegd voort uit de operationalisatie van het conceptueel model en zijn daarom vrijwel identiek aan de interviewvragen uit de interviewgids. De voordelen van ATLAS.ti zijn de transparante werkwijze, de systematiek en mogelijk onverwacht opduikende inzichten, zoals meningen en standpunten over het te voeren beleid. De gegevens worden teruggekoppeld naar de indicatoren uit het conceptueel model de ex-ante beleidsevaluatie in paragraaf 5.4.

5.2 BRABANTSE NATURA 2000 BELEID VÓÓR DECENTRALISATIE

In de tijd rond de vaststelling van het beleidsdocument 'Natura 2000 beheerplannen' (Provincie Noord-Brabant, 2007) was door middel van een bestuurlijke afspraak vastgelegd dat voor ieder Natura 2000 gebied één van de bevoegde partijen het initiatief moest nemen en dus ook verantwoordelijk was voor het proces om tot een vastgesteld beheerplan te komen. Het bevoegd gezag is in dit geval: het ministerie van Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit (LNV), het ministerie van Verkeer & Waterstaat (V&W), het ministerie van Defensie en de provincies van Nederland (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 4). Destijds was de bevoegdheid van de provincie relatief nieuw en ontving de provincie een financiële bijdrage van het ministerie van LNV.

In een beheerplan dienen activiteiten te worden opgenomen welke vergunningvrij of vergunningplichtig zijn in het kader van de Natuurbeschermingswet. De beheerplannen zijn dus belangrijk voor vergunningverlening voor activiteiten in of rond beschermde natuurgebieden. Het bevoegd gezag voor deze vergunningverlening is de provincie.

De instandhoudingsmaatregelen in de beheerplannen kunnen consequenties hebben voor een gebied en daardoor is het niet altijd mogelijk om de meest wenselijke ingrepen uit te voeren. Er dient voortdurend een afweging te worden gemaakt tussen belangen. Een beheerplan kent geen afdwingbare verplichtingen aan derden, maar bij noodzakelijke maatregelen kan volgens de Natuurbeschermingswet wel worden afgedwongen dat een eigenaar en of beheerder van een gebied de maatregelen zal moeten gedogen. Een dergelijk beheerplan heeft dus raakvlakken met Rijks- provinciaal- en gemeentelijk beleid.

De Natura 2000 beheerplannen maken deel uit van het programma 'Schoon Brabant' maar is ook deels verbonden aan het programma 'Mooi Brabant' en kent de volgende doelstelling: 'Voor een duurzaam Brabant moet het ecosysteem in balans en vitaal zijn. Dit betekent dat onze robuuste natuurgebieden met elkaar verbonden moeten worden om biodiversiteit mede in relatie tot het veranderende klimaat zoveel mogelijk te bevorderen en te beschermen (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 6).' De rol van de Natura 2000 beheerplannen in relatie tot deze doelstelling is het behouden en ontwikkelen van bijzondere natuurgebieden. Hierdoor wordt de biodiversiteit in stand gehouden.

Kaders beleid

Zoals in hoofdstuk 2 al aan bod kwam is de openbare voorbereidingsprocedure van toepassing voor de beheerplannen voor Natura 2000 gebieden. Bij de uitwerking van beheerplannen heeft het bevoegd gezag een bepaalde mate van autonomie. De autonomie gaat over de mogelijkheden voor de uitwerking met betrekking op ruimte, omvang en tijd. Er is dus in principe geen eindtermijn waarop de doelen gerealiseerd dienen te worden.

Op gebiedsniveau is sprake van autonomie op de volgende onderwerpen (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 7):

- Voor een aangewezen gebied met een bepaald habitatype hoeft niet dat bepaalde habitatype over het hele gebied gerealiseerd te worden;
- Niet elk habitatype hoeft optimaal ontwikkeld te worden, er is vrijheid om de omvang van het project te bepalen;
- Er is in principe geen eindtermijn, met uitzondering van de ecologische doelen uit de Kaderrichtlijn Water (KRW);
- Bijstelling van doelen is mogelijk als deze niet haalbaar blijken te zijn.

Voor het Natura 2000 beleid wordt gestreefd om zoveel mogelijk bestaand gebruik op te nemen in de beheerplannen om extra procedures rond de vergunningverlening te voorkomen. Verder is het van groot belang dat er rekening wordt gehouden met de haalbaarheid van instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 gebieden. Bij een eventueel tekort dient de volgende volgorde gehanteerd te worden om tot een haalbaar project te komen (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 8):

- Allereerst dient gekeken worden naar bestaande middelen om een project te financieren;
- Vervolgens naar de mogelijkheden om een project gefaseerd te realiseren (fasering).

Voor de bestaande middelen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de landelijke en Europese subsidieprogramma's, waarbij wordt uitgegaan van voldoende bestaande en beschikbare kennis en informatie over de gebieden. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk en heeft de plicht om kennislacunes, onzekerheden te verkleinen (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 8).

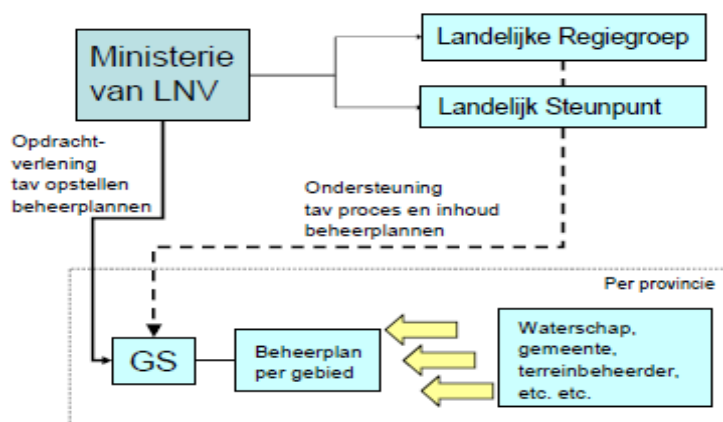
Voor het vaststellen van beheerplannen voor Natura 2000 gebieden dient rekening te worden gehouden met de volgende risico's (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 9):

- Bestuurlijke processen kunnen terugkomen in beheerplannen, dus ook eventuele knelpunten;
- Weinig draagvlak voor de inhoud van een beheerplan kan ervoor zorgen dat maatregelen niet worden uitgevoerd;
- Een ander risico is een verschil van mening tussen bevoegde partijen die samen een beheerplan opstellen;
- Niet voldoende interne of externe medewerking van actoren kan leiden tot vertraging of uitstel, medewerking is niet afdwingbaar;
- Capaciteitsproblemen kunnen tot vertraging of uitstel leiden;
- Kennislacunes kunnen tot vertraging leiden;
- Discussies over natuurproblemen kunnen terugkomen in beheerplannen;
- Discussies over subsidieprogramma's kunnen tot vertraging leiden omdat het eerste uitgangspunt de financiering uit eigen middelen is;
- Budgetoverschrijding is een groot financieel risico.

Risicopreventie vindt plaats door een goede informatieverstrekking, het creëren van draagvlak en een voortgangsmonitoring.

Organisatie

De organisatie voor de totstandkoming van een Natura 2000 beheerplan laat zich kenmerken door figuur 8.



Figuur 8 Organisatie beheerplan (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 11)

Gedeputeerde Staten (GS) is verantwoordelijk voor de vaststelling van een beheerplan, tenminste als de provincie initiatiefnemer is. Voor andere beheerplannen ligt de verantwoordelijkheid meestal bij het Rijk (ministerie van LNV). De verantwoordelijkheid van GS gaat gepaard met een afstemming met andere overheden en belangengroeperingen. Een voorbeeld is het Platvorm Voortgang Uitvoering Reconstructie (PVUR). In deze organisatie zitten deelnemers uit de belangrijkste belangenorganisaties die een belang hebben bij de beheerplannen voor Natura 2000 gebieden. De PVUR verzorgt agendapunten en fungeert als een klankbord richting GS (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 12).

Financiële aspecten

Voor de Natura 2000 gebieden waarbij de provincie initiatiefnemer is voor een beheerplan ontvangt de provincie een rijksbijdrage. Over deze bijdrage worden afspraken gemaakt over de gebieden waarbij de provincie initiatiefnemer is, over de financiële bijdrage voor de kosten en de inhoudelijke eindrapportageverplichting (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 13).

Daarnaast vergoedt het ministerie van LNV mogelijk extra werkzaamheden, maar niet voor extra gebieds- en beleidskennis en de inzet van externe partijen voor beheerplannen waarbij de provincie initiatiefnemer is. In 2007 was het ministerie verantwoordelijk voor 9 Natura 2000 gebieden in Noord-Brabant. De provincie heeft de beleidsvrijheid om de rijksbijdrage naar eigen inzicht in te verdelen over de beheerplannen, waarbij restanten van deze bijdrage niet teruggevorderd kunnen worden door het Rijk (Provincie Noord-Brabant, 2007, pp. 13-14). Een voorwaarde van deze financiële bijdrage is dus een inhoudelijke terugkoppeling aan het ministerie van LNV, waarna het proces kan worden geëvalueerd met de betrokken partijen. De terugkoppeling van de voortgang rond een Natura 2000 beheerplan vinden plaats door middel van managementrapportages (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 15).

Stand van zaken

De stand van zaken rond dit beleid is dat de beheerplannen, waarvoor de provincie verantwoordelijk was, bijna klaar zijn, maar nog in afwachting zijn van de stikstofparagraaf. Dit is een belangrijke ontbrekende paragraaf in de beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden. Voor bijna alle gebieden waarvoor een concept beheerplan is opgesteld geldt dat deze gebieden te maken hebben met een overbelasting aan stikstof die de natuurdoelen mogelijk in gevaar brengen. Er wordt gezocht naar een landelijke oplossing met de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De betrokken sectoren dienen een evenredige bijdrage te leveren aan de oplossing, maar vooralsnog is die er nog niet. De provincie stelt beheerplannen op voor 9 van 21 Natura 2000 gebieden in Noord-Brabant. Het ministerie van LNV dient de overige plannen op te stellen. Op 1 september 2009 heeft de provincie de concepten van de beheerplannen aangeboden bij het ministerie van LNV. Met bovenstaande problematiek en problemen met de haalbaarheid en betaalbaarheid zijn de beheerplannen nog niet afgerond (Provincie Noord-Brabant, 2013).

5.3 BRABANTSE NATURA 2000 BELEID NA DECENTRALISATIE

In 2011, toen het besluit werd genomen tot decentralisatie, is de politieke kleur van de regering een aantal keer veranderd. Door deze politieke schommelingen is het Natura 2000 beleid vertraagd.¹ Wat ook een vertragende werking heeft gehad voor het Natura 2000 beleid is de decentralisatie zelf en vooral de discussies en onderhandelingen over wie wat gaat doen en met welke middelen.¹ Na deze discussies is er uiteindelijk een akkoord gekomen in 2011, het Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011), ook wel Natuurakkoord genoemd. Na het akkoord waren nog twee zaken die het Natura 2000 beleid hebben vertraagd, namelijk de landelijk politieke discussie rond de haalbaarheid en betaalbaarheid van het Natura 2000 beleid en de discussie die is ontstaan rondom de stikstofproblematiek, welke zeker een belangrijke rol speelt in de provincie Noord-Brabant.¹

¹ W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

In deze paragraaf worden de verschillen geschetst van het beleid na de decentralisatie ten opzichte van het beleid van voor de decentralisatie in de provincie Noord-Brabant. In deze paragraaf is dezelfde indeling gehanteerd als in paragraaf 5.2.

Kaders beleid

Voor de provincie Noord-Brabant verandert er niet zo heel veel na de decentralisatie van het natuurbeleid. *'De politiek heeft besloten om de oorspronkelijke ambitie op het gebied van de EHS, inclusief de Natura 2000 gebieden, uit te voeren zoals dat voor de decentralisatie ook de ambitie was'*.¹ Hieruit valt op te maken dat de komende jaren nog weinig veranderingen te verwachten zijn op het gebied van het te voeren Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant.

De kaders van het gedecentraliseerde natuurbeleid zijn terug te vinden in het Natuurakkoord, die al op hoofdlijnen zijn geschetst in paragraaf 2.2. In het Decentralisatieakkoord is afgesproken dat provincies zorg dragen voor het uitvoeren van de instandhoudingsmaatregelen. Dat wil zeggen dat de provincie Noord-Brabant niet zelf de maatregelen moet nemen, hiervoor kunnen dus ook andere partijen worden ingeschakeld zoals Dienst Landelijk Gebied, Staatsbosbeheer of zelfs een adviesbureau, bijvoorbeeld voor het maken van een beheerplan. De Dienst Landelijk Gebied maakt overigens ook deel uit van de decentralisatie afspraken. Een gedeelte van DLG wordt ook gedecentraliseerd (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011, p. 2).² De provincie draagt dus de verantwoordelijkheid voor de te nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat tenminste de internationale verplichtingen worden gehaald worden.² De provincie fungeert als gebiedsregisseur voor de betrokken partijen, zoals de waterschappen en landbouworganisaties.

Het Rijk blijft eindverantwoordelijke voor de internationale verplichting, maar ook voor de aanwijzingsbesluiten van het Natura 2000 beleid. Het Rijk is primair verantwoordelijk voor het Natura 2000 beleid, maar de provincie indirect ook doordat zij te werk gaan als gebiedsregisseur om richting en uitvoering te geven aan het Natura 2000 beleid. Hier kan gesproken worden van een gedeelde verantwoordelijkheid.

In het Natuurakkoord is afgesproken dat er in 2016 een evaluatiemoment plaatsvindt om het gedecentraliseerde natuurbeleid te evalueren om mogelijke (financiële) knelpunten op te lossen. De provincie Noord-Brabant verwacht dat het natuurbeleid mogelijk financieel gestuurd gaat worden, waardoor prioritering en fasering noodzakelijk wordt.¹ Het Natura 2000 beleid heeft een hogere prioriteit omdat er minimale eisen aan verbonden zijn om te voldoen aan de internationale verplichting.

Op 1 januari 2010 is het nieuwe Subsiestelsel voor Natuur- en Landschapsbeheer (SNL) gefaseerd inwerking getreden bij de provincie Noord-Brabant. Dit stelsel vervangt het Programma Beheer (Provincie Noord-Brabant, 2012, p. 4). Voor dit subsiestelsel stelt de provincie een natuurbeheerplan op. Het natuurbeheerplan vormt een belangrijk instrument voor de realisering van beleid. Dit nieuwe subsiestelsel betreft een wijziging van sturing, financiering en verantwoording, maar het onderliggende natuurbeleid zal grotendeels ongewijzigd blijven, oftewel het subsiestelsel betreft een wijziging in proces en in mindere mate een wijziging op inhoud (Provincie Noord-Brabant, 2012, p. 4).

Overigens is de rol van Staatsbosbeheer opvallend. Staatsbosbeheer gaat verder met haar werkzaamheden als beheerder, alleen voor het beheer van de natuurgebieden gaan zij, net als de andere beheerders, gebruik maken van de Subsidieregeling Natuur en Landschap van de provincie Noord-Brabant. Dit betreft een subsidierelatie, dus de provincie wordt formeel geen opdrachtgever van Staatsbosbeheer, maar Staatsbosbeheer valt wel onder de beleidsverantwoordelijkheid van de provincie. Voor de gebieden van Staatsbosbeheer wordt de provincie bevoegd om de doelen en de kaders van beheer vast te stellen.³

¹ S. Sibbing & E. Wieman, interview Natura 2000 beleid, 's Hertogenbosch, 25 april, 2013

² W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

³ H. Hekhuis, interview Natura 2000 beleid, Driebergen, 23 mei, 2013

Zoals eerder beschreven wordt Natura 2000 gerealiseerd met bestaand beleid, zoals het Grondwaterbeleid en het EHS beleid die op onderdelen bijdragen aan het Natura 2000.¹ Een belangrijke procesmatige verandering betreft de Index Natuur en Landschap. Dit is een nieuwe en sterk vereenvoudigde 'natuurtaal' die toegepast gaat worden in gemeenschappelijk overleg tussen beheerders en de overheid (Provincie Noord-Brabant, 2012, p. 9). Deze index is een instrument voor de sturing van natuurdoelen door de overheid, voor de financiering van de natuurdoelen, natuurbeheer en landschapsbeheer en voor monitoring van de natuurdoelen waarbij 'dezelfde' taal wordt gesproken, maar zoals gezegd betreft dit een procesmatige wijziging van beleid.

Inhoudelijk bestaat het Natura 2000 beleid in Noord-Brabant bestaat uit twee kerntaken, namelijk het opstellen van beheerplannen en de vergunningverlening voor activiteiten in en rond de Natura 2000 gebieden.

Daarnaast is de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) een hoofdzaak geworden in het Natura 2000 beleid van de provincie Noord-Brabant. De provincie is in afwachting van de definitieve PAS, maar de eerder genoemde 9 Natura 2000 beheerplannen kunnen nu wel worden vastgesteld met een verwijzing naar de PAS. De mogelijke gevolgen voor de haalbaarheid en de stikstofbelemmering van die 9 gebieden zijn in kaart gebracht, dus de beheerplannen kunnen in principe worden vastgesteld.¹

Echter, zolang ze nog niet vastgesteld zijn kunnen er geen rechten aan worden ontleend.² Omdat de PAS landelijk wordt vastgesteld gaat de provincie Noord-Brabant een resultaatverplichting aan met het Rijk. Verwacht wordt dat de provincie maatregelen neemt om de PAS uit te voeren. Deze maatregelen dienen uit eigen middelen, zoals dat vanaf 2014 de afspraak is volgens het Natuurakkoord, te worden uitgevoerd. De PAS is bepalend voor de haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen die moeten worden genomen voor de instandhoudingsdoelen uit de beheerplannen. De provincie is volgens dit akkoord vrij om financiële middelen in te zetten voor het natuurbeleid, maar met de PAS gaat de provincie een resultaatverplichting aan, waardoor de provincie is genooddaakt om financiële middelen in te zetten om te kunnen voldoen aan die resultaatverplichting. Waar het Rijk eerst formeel opdrachtgever was voor de beheerplannen is nu de provincie volledig verantwoordelijk voor de beheerplannen, alleen de 'PAS paragraaf' dient te voldoen aan de landelijke afspraken uit de PAS.¹

De provincie Noord-Brabant kent grofweg drie soorten conflicterende belangen die het Natura 2000 beleid mogelijk in de weg staan, dat zijn recreatie, grondwateronttrekkingen en de stikstofdepositie, waarbij de stikstofdepositie voornamelijk afkomstig is van landbouwactiviteiten. De conflicterende belangen hebben vooral een vertragende werking op de uitvoering van beleid.¹ Vooral de problematiek rondom de stikstofdepositie heeft een vertragende werking gehad op het vaststellen van de beheerplannen in Noord-Brabant. Met de PAS worden bijvoorbeeld extra eisen gesteld aan de veehouderij, als het gaat om de uitstoot van stikstof.

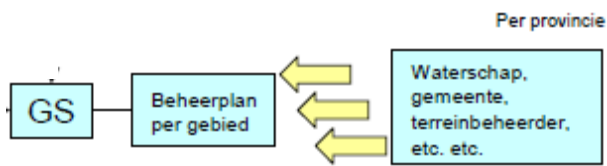
Voor natuurbeleid is politiek draagvlak van essentieel belang. In de provincie Noord-Brabant wordt het natuurbeleid als belangrijk ervaren, gezien het feit dat Provinciale Staten besloten heeft, ondanks de bezuinigingen, om het gehele EHS programma zoals die voor 2011 al geambieerd werd onverkort te gaan uitvoeren.¹ De politiek heeft een belangrijke stem in beleidsvoering, zij bepalen de koers van beleid, dus ook waar de prioriteiten liggen. Dit geldt overigens ook voor de landelijke politiek. De politiek bepaalt de koers van beleid, dus ook als het gaat om natuurbeleid versus economische belangen (conflicterende belangen). De kaders van beleid blijven voornamelijk gevormd worden door zowel de landelijke als de provinciale politiek voor het te voeren Natura 2000 beleid.

¹ S. Sibbing & E. Wieman, interview Natura 2000 beleid, 's Hertogenbosch, 25 april, 2013

² I. Nelisse, interview Natura 2000 beleid, Rotterdam, 2 mei, 2013

Organisatie beleid

De organisatie voor de totstandkoming van een Natura 2000 beheerplan na de decentralisatie van het natuurbeleid laat zich kenmerken door figuur 9:



Figuur 9 Organisatie beheerplan (bewerkt)

Het organisatieproces is enigszins veranderd. Uiteindelijk is de lidstaat, dus het Rijk, de opdrachtgever om te voldoen aan de internationale verplichting conform de Europese richtlijnen, maar de formele opdrachtgever voor de beheerplannen is in directe zin niet langer het ministerie van Economische Zaken maar Gedeputeerde Staten. De Landelijke Regiegroep en het Landelijke Steunpunt voor het Natura 2000 beleid bestaat niet meer in de vorm zoals die voor de decentralisatie bestond. Wel gaat er conform het Natuurakkoord (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011, p. 1) gewerkt worden aan een gezamenlijk monitoringssysteem¹, maar dit betreft geen verticale afstemming. Gedeputeerde Staten heeft de bevoegdheid voor de vergunningverlening op basis van de beheerplannen. Het is aan de provincie om te bepalen hoe een beheerplan tot stand komt en welke maatregelen moeten worden getroffen om te kunnen voldoen aan de internationale verplichting.

Gedeputeerde Staten dient verantwoording af te leggen aan Provinciale Staten. De verantwoordingsrapportages worden door het Rijk (ministerie van Economische Zaken) gelezen om de voortgang van de internationale verplichting te bewaken.² Dit is dus geen directe vorm van toezicht door de Rijksoverheid.

Financiële aspecten

Het Natura 2000 in de provincie Noord-Brabant beleid dient te worden uitgevoerd met minder financiële middelen van het Rijk. De ILG-subsidie vervalt met ingang van 2014. Hiervoor zijn afrondingsovereenkomsten getekend.¹ Vanaf 2014 wordt de provincie financieel verantwoordelijk voor het te voeren natuurbeleid, dus ook het Natura 2000 beleid. In het Natuurakkoord is opgenomen dat vanaf 2014 jaarlijks 100 miljoen wordt toegevoegd aan het Provinciefonds (Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO, 2011, p. 2). Deze 100 miljoen mag de provincie naar eigen inzicht besteden voor het natuurbeleid. Echter, met de komst van het tweede kabinet Rutte, het kabinet Rutte-Asscher, wordt structureel 200 miljoen extra per jaar vrijgemaakt voor het natuurbeleid. In totaal wordt 300 miljoen toegevoegd aan het Provinciefonds. Dit bedrag dient dan nog wel verdeeld te worden over de provincies, waardoor het de vraag blijft of het bedrag toereikend is voor het behalen van de doelstellingen van het herijkte EHS beleid.

Staatsecretaris S. Dijkema van Economische Zaken is voornemens om binnen afzienbare tijd met een hoofdlijnotitie te komen voor natuur. Hierin worden uitgangspunten opgenomen over hoe de provincies deze extra 200 miljoen voor natuur zouden moeten besteden.¹ De verwachting is dat deze financiële middelen besteed dient te worden voor het Natura 2000 beleid, aangezien het Rijk verantwoordelijkheid draagt voor de internationale verplichting van het Natura 2000 beleid. Over dat bedrag wordt dus nog onderhandeld. Dit betreft een verdere uitwerking van het Natuurakkoord.¹

¹ M. Bloem, interview Natura 2000 beleid, Utrecht, 23 mei, 2013

² W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

De provincie Noord-Brabant zal zelf ook financiële middelen moeten vrijmaken om het natuurbeleid tot uitvoering te brengen. Uit de interviews met de direct betrokkenen blijkt dat de provincie Noord-Brabant over de financiële middelen beschikt om het natuurbeleid te kunnen bekostigen.¹²³⁴⁵ Brabant maakt geld vrij voor het natuurbeleid door middel van het Groenfonds, dit fonds is vooral bedoeld voor haar eigen natuurambities, terwijl de financiële middelen van het Rijk gaan worden gebruikt voor de Natura 2000 gebieden.⁵

Stand van zaken

Nu, halverwege 2013, begeeft het Natura 2000 beleid zich in een overgangsfase. De afspraken over de decentralisatie krijgen vorm, met de nieuwe regering is extra geld beschikbaar gekomen voor de uitvoering van het natuurbeleid (tevens afronding van het ILG) en de PAS wordt naar alle waarschijnlijkheid aan het einde van dit jaar vastgesteld.⁴ De verwachting is dat het Natura 2000 beleid weer van de grond gaat komen. Een voorbeeld hiervan is dat er in de maanden april en mei 33 Natura 2000 gebieden zijn aangewezen met een aanwijzingsbesluit door het Rijk.⁴ Hierdoor komt het aantal aangewezen Natura 2000 gebieden op 120 (Ministerie van Economische Zaken, 2013a). Het is de bedoeling dat vrijwel alle 166 Natura 2000 gebieden in Nederland in 2013 aangewezen gaan worden.⁴ Na aanwijzing en de vaststelling van de PAS kunnen beheerplannen worden vastgesteld door de provincies.

Op 31 mei 2013 is de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) aangenomen door de Tweede Kamer. Hierdoor is de decentralisatie van het natuurbeleid wettelijk verankerd en de ILG wordt definitief afgesloten (Interprovinciaal Overleg, 2013). Daarnaast wordt met de nieuwe Natuurbeschermingswet de nieuwe kaders van beleid na de decentralisatie vastgelegd. In 2013 is nog altijd sprake van een overgangssituatie, maar met de afgeronde decentralisatie afspraken wordt verwacht dat de provincie Noord-Brabant (net als de andere provincies) een eigen natuurbeleid kan voeren, maar wel binnen de kaders van de aanwijzingsbesluiten.

5.4 BELEIDSEVALUATIE

In deze paragraaf komt de ex-ante beleidsevaluatie van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant aan bod. Zoals in hoofdstuk 3 al is beschreven wordt de beleidsevaluatie uitgevoerd nog voordat het beleid helemaal in werking is getreden. Voor de vergelijkende evaluatie is gebruik gemaakt van de (normatieve) decentralisatietheorie van Fleurke (1997), welke in paragraaf 4.3 is geoperationaliseerd voor dit onderzoek in meetbare evaluatiecriteria/indicatoren.

Het gedecentraliseerde beleid wordt beoordeeld op het bestuurseffect doeltreffendheid/effectiviteit. Allereerst wordt de decentralisatie van het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant geanalyseerd en geëvalueerd door te kijken naar de nieuwe taakstelling, de bevoegdheden en de beleidsvrijheid. Vervolgens is het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid beoordeeld op doeltreffendheid door te evalueren op de bestuurseffecten maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid van beleid.

Taken

De provincie wordt verantwoordelijk voor vrijwel alle beheerplannen met uitzondering van de beheerplannen waar het ministerie van Infrastructuur & Milieu of waar het ministerie van Defensie initiatiefnemer zijn. Ook wordt de provincie verantwoordelijk voor het overgrote deel van de vergunningverlening, ze dienen bij te dragen aan doelstellingen, betreffende de internationale verplichtingen door middel van de beheerplannen, en de provincie wordt financieel verantwoordelijk voor het Natura 2000 beleid.

¹ I. Nelisse, interview Natura 2000 beleid, Rotterdam, 2 mei, 2013

² E.J. van Haften, interview Natura 2000, Haaren, 22 mei, 2013

³ H. Hekhuis, interview Natura 2000, Driebergen, 23 mei, 2013

⁴ W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

⁵ M. Bloem, interview Natura 2000 beleid, Utrecht, 23 mei, 2013

De provincie is er aan gehouden om de financiële middelen van het Rijk in te zetten voor het natuurbeleid, met in het bijzonder voor de internationale verplichting van het Natura 2000 beleid.¹ De provincies worden verantwoordelijk voor vrijwel het gehele beheersplantraject, van vaststelling tot uitvoering, van de gebiedsprocessen tot handhaving.

De vergunningverlening en de beheerplannen worden de twee hoofdtaken voor het Natura 2000 beleid na de decentralisatie.² Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000 gebieden.³ Voor de beheerplannen geldt dat de initiatiefnemers de beheerplannen afmaken in de overgangsfase, maar de provincie worden uiteindelijk verantwoordelijk voor vrijwel alle beheerplannen. Dit betekent voor Brabant dat ze te maken krijgen met een verdubbeling van de taakstelling ten opzichte van de situatie van vòòr de decentralisatie. In de aanwijzingsbesluiten worden de kaders bepaald waarbinnen de provincies de instandhoudingsmaatregelen dienen te treffen. Omdat de provincie de verantwoordelijkheid krijgt over de beheerplannen en de vergunningverlening vindt er geen terugkoppeling meer plaats aan het Rijk, ook in het kader van de bestuurlijke decentralisatie.¹

In navolging van de decentralisatie van het ruimtelijke ordeningsbeleid behoort ook het natuurbeleid tot een van de kerntaken van de provincie als gebiedsregisseur.³ Natuurbeleid bestaat voornamelijk uit gebiedsprocessen met betrokkenen in de omgeving en daar heeft de provincie meer grip op dan het Rijk.¹ Vrijwel alle respondenten zijn van mening dat de provincie een betere gebiedsregisseur is dan het Rijk en daarom horen de taken met betrekking tot het Natura 2000 beleid ook op de bestuurslaag van de provincie.

De taakstelling van de provincie Noord-Brabant kent een grote omvang als het gaat om natuurbeleid. Deze taakstelling is altijd al omvangrijk geweest doordat wordt vastgehouden aan de oorspronkelijk EHS natuurambities uit de jaren negentig, ook tijdens de forse bezuinigingen van kabinet Rutte I.¹ Het natuurbeleid van de provincie wordt omvangrijker dan voor de decentralisatie. Het Natura 2000 beleid is hierdoor lastiger uitvoerbaar doordat de decentralisatie op zekere hoogte samenhangt met een bezuiniging op de subsidie voor natuur en landelijk gebied (ILG).³

Naast de verantwoordelijkheid van de inhoudelijke taken van het natuurbeleid wordt de provincie dus ook verantwoordelijk voor de financiële middelen en het proces om de taken tot uitvoering te brengen. Zowel de verplichtingen als de verantwoordelijkheden zijn toegenomen na de decentralisatie.

Bevoegdheden

In het kader van Natura 2000 heeft de provincie Noord-Brabant een aantal bevoegdheden gekregen. De provincie is nu zelfstandig bevoegd om instandhoudingsmaatregelen te treffen in de Natura 2000 beheerplannen. Daarnaast wordt de provincie nu bevoegd om de beheerplannen op te stellen die voorheen werden opgesteld door het ministerie van Economische Zaken (voorheen ministerie van LNV). Ook voor de gebieden waar sprake was van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de beheerplannen wordt de provincie nu het bevoegd gezag.³ De gebieden van het ministerie van Economische Zaken worden beheerd door Staatsbosbeheer. De verantwoordelijkheid voor de beheerplannen voor de gebieden van Staatsbosbeheer gaat met ingang van de nieuwe Natuurbeschermingswet over van het ministerie van EZ naar de provincies.¹ De Natura 2000 gebieden waar het ministerie van Defensie en het ministerie van Infrastructuur & Milieu (Rijkswaterstaat) voor verantwoordelijk waren dat blijft zo. Rijkswaterstaat heeft vooral gebieden in eigendom en beheer in de grotere wateren zoals de Waddenzee en de kustzone van de Noordzee.³

Naast de bevoegdheid voor de beheerplannen wordt de provincie ook het bevoegd gezag voor de vergunningverlening rond het Natura 2000 beleid. Voor ongeveer 95% van de totale vergunningverlening is de provincie het bevoegd gezag, voor 5% blijft het ministerie van Economische Zaken bevoegd gezag. Hierbij gaat het om provincie overstijgende belangen. Voor de vergunningverlening verandert dus niet zo veel na de decentralisatie.

¹ M. Bloem, interview Natura 2000 beleid, Utrecht, 23 mei, 2013

² S. Sibbing & E. Wieman, interview Natura 2000 beleid, 's Hertogenbosch, 25 april, 2013

³ W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

In het algemeen gaan met de decentralisatie van het natuurbeleid vrijwel alle bevoegdheden van Rijk over naar de provincies als het gaat om het natuurbeleid, met uitzondering van de aanwijzingsbesluiten voor Natura 2000 gebieden en provincie overschrijdende belangen. Deze overdracht is in ieder geval de intentie.¹ De regelgeving voor deze bevoegdheden loopt echter achter op de decentralisatie waardoor er nog sprake is van een overgangsfase van beleid.¹ Op basis van de kwalitatieve gegevens over het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid wordt verwacht dat de bevoegdheden zijn toegenomen na de decentralisatie. Met de decentralisatie heeft de provincie ruimte gekregen om zelf initiatieven te nemen voor de beheerplannen binnen de provincie binnen de kaders van de aanwijzingsbesluiten.

Beleidsvrijheid

Over de beleidsvrijheid van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid bestaan meningsverschillen onder de geïnterviewde respondenten. De provincie is enerzijds vrij om de middelen uit het Provinciefonds te besteden naar eigen inzicht, maar anderzijds zijn ze een resultaatsverplichting aangegaan met het Natuurakkoord door zorg te dragen aan de uitvoering van de internationale verplichting rond het Natura 2000 beleid. Daarmee is de provincie indirect verantwoordelijk. Het Rijk blijft eindverantwoordelijke voor het Natura 2000 beleid, omdat de Rijksoverheid als lidstaat van de Europese Unie verantwoording moet afleggen aan de Europese commissie.² Met het Natuurakkoord zijn een groot deel van de verantwoordelijkheden en verplichtingen betreffende het natuurbeleid overgegaan naar de provincies. Hierbij is echter geen sprake van een vorm van toezicht door de Rijksoverheid. Wetmatig zijn er echter wel voorzieningen getroffen om provincies iets op te leggen, maar het is niet de bedoeling om daar ooit gebruik van te hoeven maken.² De provincies worden dus niet meer geconfronteerd met een vorm van toezicht. Voorheen werden de beheerplannen mede beoordeeld door het Rijk, waarbij soms aanvullende eisen of suggesties werden gedaan.³

Het Rijk geeft de kaders van het beleid aan door middel van de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000 beleid. De provincies dienen binnen deze kaders de beheerplannen op te stellen. De beheerplannen zijn in principe vormvrij, met uitzondering van de PAS. Echter, is de provincie vrij om maatregelen te bepalen in de beheerplannen voor de Natura 2000 gebieden. Met de PAS gaat de provincie een tweede resultaatsverplichting aan doordat de beheerplannen moeten voldoen aan de PAS richtlijnen. Door de beleidskaders betreffende de aanwijzingsbesluiten van het Rijk en de PAS is in zekere zin geen sprake van een autonoom Natura 2000 beleid. Door deze kaders wordt in de praktijk weinig verandering verwacht als het gaat om beleidsvrijheid⁴, enkel voor de invulling van een beheerplan.⁵ De inhoud van de beheerplannen moet zijn gekoppeld aan de internationale doelen die in de aanwijzingsbesluiten staan.¹ De provincie is wel vrij in het tempo waarin de instandhoudingsdoelstellingen dienen te worden gerealiseerd.¹

Verwacht wordt dat ook de beleidsvrijheid is toegenomen ten opzichte van de situatie van vóór de decentralisatie. Hierbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat de beleidsvrijheid enigszins wordt beperkt door de aanwijzingsbesluiten en de PAS. Met de aanwijzingsbesluiten en de PAS richtlijn stelt het Rijk de kaders voor het te voeren Natura 2000 beleid. Binnen deze kaders heeft de provincie beleidsvrijheid. De aanwijzingsbesluiten vormen een beperking op de taken, terwijl de PAS een beperking vormt voor de beleidsvrijheid op de bevoegdheden. De mate van autonomie voor het te voeren beleid is daarom dan ook beperkt te noemen.

¹ M. Bloem, interview Natura 2000 beleid, Utrecht, 23 mei, 2013

² W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

³ S. Sibbing & E. Wieman, interview Natura 2000 beleid, 's Hertogenbosch, 25 april, 2013

⁴ E.J. van Haften, interview Natura 2000, Haaren, 22 mei, 2013

⁵ I. Nelisse, interview Natura 2000, Rotterdam, 2 mei, 2013

⁶ H. Hekhuis, interview Natura 2000 beleid, Driebergen, 23 mei, 2013

Maatwerk

Nu komt de vraag aan bod of er verwacht wordt dat het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid ook doeltreffender is te noemen. Hiervoor is gekeken naar de bestuurseffecten maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid.

Natura 2000 kan gezien worden als maatwerk, want voor ieder Natura 2000 gebied wordt een apart beheerplan opgesteld in overleg met de betrokken partijen, van agrariër tot beheerder.² Dit was ook voor de decentralisatie van beleid het geval in de provincie Noord-Brabant. Voor de gebieden waar het Rijk verantwoordelijk was organiseerde DLG de gebiedsprocessen rond Natura 2000. DLG werd ingehuurd door het ministerie van Economische Zaken als deskundige procesdienst. Deze mogelijkheid heeft de provincie ook na de decentralisatie, omdat DLG onderdeel uitmaakt van de decentralisatieafspraken tussen Rijk en provincie waarbij de zeggenschap van de provincie over DLG groter wordt. Hierdoor zal de kennis van het Rijk grotendeels overgaan naar de provincies over bepaalde gebieden. De provincies hebben straks de keuze, in het kader van de decentralisatie, wie ze inschakelen als gebiedsregisseur voor het genereren van kennis, dat kan DLG zijn, maar ook een adviesbureau of het eigen ambtelijke apparaat.

De provincie Noord-Brabant haalt haar kennis vooral bij de beherende partijen, uit databestanden of monitoringsgegevens.¹ Gezien de nauwe samenwerking met de betrokken actoren zal de mate van kennis gelijk blijven of zelfs toenemen na de decentralisatie. De provincie staat als aanspreekpunt immers dichterbij de gebiedsprocessen dan het Rijk. Vanuit de coördinatie van het natuurbeleid wordt dan ook verwacht dat de provincie beter in staat is om maatwerk te kunnen leveren dan het Rijk. De provincie zit dichter op de gebiedsprocessen.¹²

Om maatwerk te kunnen leveren zijn de beschikbare middelen van essentieel belang. De bezuiniging op de ILG-subsidie, die vergezeld is gegaan met de decentralisatie, heeft consequenties voor het te voeren beleid. Vanuit de theorie geredeneerd zal een bezuiniging vooral consequenties hebben op het bestuurseffect maatwerk.

De provincie Noord-Brabant heeft naast de extra financiële middelen van het Rijk onder kabinet Rutte-Asscher zelf een Groenfonds opgezet voor het realiseren van haar natuurambities.³ Daarmee beschikt de provincie Noord-Brabant over de financiële middelen om maatwerk te kunnen leveren voor haar eigen ambities op het gebied van natuurbeleid, aanvullend op de (minimale) verplichtingen rond Natura 2000.³ De provincie Noord-Brabant is een van de weinige provincies met een grote ambitie voor haar natuur.³ Over de 200 miljoen van kabinet Rutte-Asscher dienen nog afspraken gemaakt te worden, maar naar alle waarschijnlijkheid dient dat geld te worden besteed voor het Natura 2000 beleid. De provincie mag zelf een afweging maken waar dat geld naar toe gaat zolang dit ten goede komt van de instandhoudingsdoelstellingen conform de aanwijzingsbesluiten. Voor de instandhoudingsdoelstellingen is het dus mogelijk om maatwerk te leveren. De provincie verwacht echter wel dat het natuurbeleid meer middelen gestuurd gaat worden, waardoor prioritering en fasering noodzakelijk worden, ook voor het Natura 2000 beleid.⁴ De decentralisatie en de bezuiniging op het natuurbeleid zijn twee verschillende zaken die met elkaar samenhangen.⁵ Ondanks de bezuiniging op Rijksniveau is de provincie Noord-Brabant niet voornemens om haar ambities voor het natuurbeleid bij te stellen. Met de bezuinigingen naast de decentralisatie wordt verwacht dat de provincie creatiever met haar middelen omgaat om bij te dragen aan de instandhoudingsdoelstellingen, dat proces is met de decentralisatie opgang gekomen.³

Op basis van de evaluatiecriteria voor het bestuurseffect maatwerk valt te verwachten dat deze gaat worden verbeterd na de decentralisatie. De provincie Noord-Brabant is in staat om zelfstandig beslissingen te nemen over het te voeren Natura 2000 beleid, ook binnen de kaders van de aanwijzingsbesluiten en de PAS.

¹ E.J. van Haaften, interview Natura 2000, Haaren, 22 mei, 2013

² H. Hekhuis, interview Natura 2000 beleid, Driebergen, 23 mei, 2013

³ M. Bloem, interview Natura 2000 beleid, Utrecht, 23 mei, 2013

⁴ S. Sibbing & E. Wieman, interview Natura 2000 beleid, 's Hertogenbosch, 25 april, 2013

⁵ W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

Vooruitlopend op de PAS heeft de provincie Noord-Brabant zelf bijvoorbeeld al een Stikstofconvenant opgesteld met de betrokken actoren.¹ Met dit convenant zijn voor enkele beheerplannen inzichtelijk gemaakt wat de uitvoeringsconsequenties zijn van de stikstofdepositie en hoe deze dienen te worden aangepakt in samenwerking met de agrariërs. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de provincie Noord-Brabant beschikt over voldoende kennis om de doelstellingen te kunnen realiseren. Ook uit het feit dat de provincie zelf financiële middelen uittrekt voor de realisering en uitvoering van het natuurbeleid blijkt dat de provincie in staat is om maatwerk te kunnen leveren voor het Natura 2000 beleid.

Integraliteit

De provincie Noord-Brabant ziet met de decentralisatie kansen om haar eigen beleid kritisch te analyseren. Met het nieuwe natuurbeleid kan gezocht worden naar efficiëntie door een integraler beleid. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat bepaalde maatregelen moeten worden genomen voor een Natura 2000 gebied die ook gewenst zijn vanuit de beleidsvelden 'Water' en 'EHS'. Volgens de provincie Noord-Brabant ligt daar ook de kracht van het Natura 2000 beleid, doordat veel zaken aan elkaar zijn gekoppeld.² De samenwerking tussen sectoren, mede doordat de provincie nu ook de financiële verantwoordelijkheid draagt voor het natuurbeleid, zal waarschijnlijk worden verbeterd met de decentralisatie van het Natura 2000 beleid. De integrale werking van beleid tussen Natuur, Ruimtelijke Ordening, Landbouw en Water zal waarschijnlijk toenemen doordat deze beleidsvelden nu bij dezelfde bestuurslaag liggen. Ook de afstemming naar de politiek binnen de bestuurslaag maakt het beleid integraler, doordat het Rijk niet meer de formele opdrachtgever is.³ Procesmatig sluit de decentralisatie aan bij de andere verplichtingen en verantwoordelijkheden van de provincie, waardoor een integratieslag kan worden gemaakt. De externe afstemming naar het Rijk is afgenomen. De provincies en het Rijk dienen nog wel een monitoringssysteem uit te werken voor de instandhoudingsdoelen van de Natura 2000 gebieden, maar zoals eerder besproken betreft dit monitoringssysteem een horizontale afstemming. De monitoring zal naar alle waarschijnlijkheid plaatsvinden om de 3 of 6 jaar, waarbij beide partijen kunnen agenderen op basis van gelijkwaardigheid, ook in het kader van de decentralisatie.¹

De mate van integraliteit neemt waarschijnlijk toe doordat de provincie voor de betrokken - en verantwoordelijke actoren dichterbij zijn komen te staan. Door te kijken naar andere beleidsvelden zoals water, kan de provincie beter een afweging maken over de te nemen maatregelen dan het Rijk voor de Natura 2000 gebieden.⁴ De provincie kan dankzij haar specifieke kennis over gebieden en projecten maatregelen nemen die meerdere sectoren aangaan, zoals Landbouw, Ruimtelijke Ordening en Water. Deze verantwoordelijkheden liggen op dezelfde bestuurslaag. Het consensusmodel van Brabant bevordert de samenwerking met de betrokken actoren en sectoren. De verwachting van de respondenten is dat met decentralisatie de verwevenheid met andere beleidsterreinen zal toenemen. De beleidsintegratie ligt bij één bestuurslaag, namelijk de provincie, waardoor de horizontale afstemming van beleid wordt versterkt.

Slagvaardigheid

De slagvaardigheid van beleid wordt grotendeels bepaald door de afhankelijkheid van conflicterende belangen van beleid. Bij de provincie Noord-Brabant is het probleem van de stikstofdepositie van groot belang voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000 beleid. De economische belangen van landbouw, zoals het intensiveren van de landbouw, versterkt de stikstofdepositie, waardoor instandhoudingsdoelen in gevaar komen. Verder heeft Brabant te maken met verdroging van gronden en recreatiebelangen.⁵⁶ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het conflicterende economische belang recreatie makkelijker is op te lossen dan de problematiek rondom de stikstofdepositie en verdroging.

¹ M. Bloem, interview Natura 2000 beleid, Utrecht, 23 mei, 2013

² S. Sibbing & E. Wieman, interview Natura 2000 beleid, 's Hertogenbosch, 25 april, 2013

³ H. Hekhuis, interview Natura 2000 beleid, Driebergen, 23 mei, 2013

⁴ E.J. van Haften, interview Natura 2000, Haaren, 22 mei, 2013

⁵ W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

⁶ I. Nelisse, interview Natura 2000, Rotterdam, 2 mei, 2013

In het kader van de stikstofdepositie en verdroging verwachten de meeste respondenten dat de waterschappen een belangrijke rol gaan krijgen in het Natura 2000 beleid. Voor veel Natura 2000 gebieden zijn de hydrologische omstandigheden bepalend voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen, maar ook deels voor de oplossing van de stikstofproblematiek.¹

De conflicterende belangen hebben vooral een vertragende werking op het Natura 2000 beleid, doordat bijvoorbeeld beheerplannen niet kunnen worden vastgesteld doordat de zogenaamde stikstofparagraaf ontbreekt.² De conflicterende belangen beïnvloeden de haalbaarheid en betaalbaarheid van de Natura 2000 beheerplannen. Daarbij kan de vraag gesteld worden of de stikstofproblematiek mag worden toegerekend tot het Natura 2000 beleid of het landbouwbeleid.³ De conflicterende belangen zijn vaak externe effecten uit andere sectoren. Uiteindelijk is de provincie voor de effecten verantwoordelijk en zal daarom ook streven naar een oplossing in de uitwerking van een integraal beleid. De afhankelijkheid van andere actoren of belangen is met de decentralisatie niet veel minder geworden.

De stilstand van het Natura 2000 beleid is deels te wijten aan de onderhandelingen over de decentralisatie met bezuinigingen, deels aan de haalbaarheid en de betaalbaarheid van het Natura 2000 beleid en de landelijke discussie die rond de stikstofproblematiek is ontstaan. Desondanks is nu een nieuwe fase aangebroken voor het Natura 2000 beleid, de afspraken rond decentralisatie zijn nagenoeg afgerond, met de nieuwe regering is meer geld beschikbaar gekomen voor natuurbeleid en de PAS is naar alle waarschijnlijkheid eind van dit jaar vastgesteld.⁴ Deze zaken zijn echter niet allemaal toe te schrijven aan de decentralisatie.

Met het Natura 2000 beleid zijn vaak economische belangen en natuurbelangen met elkaar in conflict. In de Natuurbeschermingswet is opgenomen dat men moet aantonen of er sprake is van een significant effect op basis van de beheerplannen. Deze beheerplannen zijn echter nog niet vastgesteld waardoor deze niet rechtsgeldig zijn. De regelgeving loopt enigszins achter op het beleid.⁵ Beleid is slagvaardiger als inzichtelijk is wat de uitvoeringsconsequenties zijn van beleid.

Wat het gedecentraliseerde beleid wel slagvaardiger maakt is het wegvallen van de ILG-rapportage aan het Rijk. Dit betrof een gedetailleerd boekwerk over het aantal gerealiseerde hectares natuur, welke bedragen hiervoor gebruikt zijn etcetera. Deze verantwoording dient nu te geschieden aan Provinciale Staten.²

De provincie Noord-Brabant probeert de slagvaardigheid van beleid te bevorderen door op te treden als een sterke gebiedsregisseur. De provincie Noord-Brabant zoekt draagvlak voor haar natuurbeleid, ook bij maatschappelijke partijen. De consensusvorming bij de provincie is sterk.¹ Ook met de landbouwsector wordt gezocht naar consensus en oplossingen voor beide belangen. Consensusvorming is nodig om tot haalbare gebiedsoplossingen te komen, voor de een zal een oplossing niet optimaal zijn, maar consensus versterkt de haalbaarheid van beleid.³ Een belangrijke factor die mede bepalend is voor de slagvaardigheid van beleid is de politieke situatie omtrent een beleidsthema, dus ook voor het concept Natura 2000. Als de maatschappij iets wil maakt de politiek middelen vrij voor beleid.⁶ Met een breder draagvlak, zowel politiek, bestuurlijk als maatschappelijk, wordt beleid meestal slagvaardiger.

De afhankelijkheid van actoren en andere belangen dan het natuurbeleid zijn met de decentralisatie van het Natura 2000 beleid niet veel minder geworden. In de uitvoering van het Natura 2000 beleid is de provincie minder afhankelijk geworden van de Rijksoverheid, maar de conflicterende belangen worden niet minder met de decentralisatie. De provincie Noord-Brabant maakt beleid wellicht slagvaardiger door haar sterke rol als gebiedsregisseur en door haar bestuurlijke en politieke draagvlak, maar deze werkwijze was voor de decentralisatie ook al herkenbaar. Op basis van bovenstaande constatering valt te verwachten dat de decentralisatie voornamelijk geen effect gaat hebben op de slagvaardigheid van beleid.

¹ E.J. van Haaften, interview Natura 2000, Haaren, 22 mei, 2013

² S. Sibbing & E. Wieman, interview Natura 2000 beleid, 's Hertogenbosch, 25 april, 2013

³ H. Hekhuis, interview Natura 2000 beleid, Driebergen, 23 mei, 2013

⁴ W. van Sambeek, interview Natura 2000 beleid, Den Haag, 13 mei, 2013

⁵ M. Bloem, interview Natura 2000 beleid, Utrecht, 23 mei, 2013

⁶ I. Nelisse, interview Natura 2000, Rotterdam, 2 mei, 2013

5.5 VOORLOPIGE CONCLUSIES

In dit hoofdstuk is het beleid van de provincie Noord-Brabant uitvoerig beschreven, waarna een ex-ante beleidsevaluatie is uitgevoerd voor de doeltreffendheid van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid. Over de decentralisatie kan gesteld worden dat deze zich nog in een overgangsfase begeeft. Afspraken worden afgerond, maar ook de financiële afwikkeling van de ILG subsidie wordt dit jaar, 2013, afgerond. Daarmee komt het Natura 2000 beleid in een nieuwe fase, waarbij aanwijzingsbesluiten en beheerplannen sneller vastgesteld kunnen gaan worden mits de PAS wordt vastgesteld.

Over de PAS worden landelijke afspraken gemaakt en wordt naar alle waarschijnlijkheid aan het einde van dit jaar vastgesteld. Met de PAS gaat de provincie een soort van resultaatsverplichting aan met het Rijk. Naast de stikstofproblematiek kent de provincie Noord-Brabant nog recreatie en grondwateronttrekkingen als belemmeringen voor het Natura 2000 beleid. De stikstof is voornamelijk afkomstig uit landbouwactiviteiten. De PAS wordt een richtlijn voor de Natura 2000 beheerplannen, waarbij voldaan moet worden aan een wettelijke verplichting voor de aanpak van deze stikstofproblematiek.

De provincie Noord-Brabant wordt bevoegd voor de beheerplannen die voorheen werden opgesteld door het ministerie van Economische Zaken, dit betekent dat de provincie verantwoordelijk wordt voor vrijwel alle beheerplannen binnen de provincie. Organisatorisch verandert na de decentralisatie ook het een en ander. Het Rijk gaat geen (verticaal) toezicht meer houden op het Natura 2000 beleid in de provincie, de eindrapportageverplichting vervalt. Gedeputeerde Staten (GS) wordt verantwoordelijk voor de vaststelling van vrijwel alle beheerplannen. Het Rijk kijkt naar de verantwoordingsrapportages die GS moet afleggen aan Provinciale Staten (PS). Op deze wijze wordt de voortgang van de internationale verplichting bewaakt.

Op basis van de verkregen informatie, uit documenten en interviews, valt weinig verandering te wachten in het beleid van de provincie Noord-Brabant de komende jaren. De oorspronkelijke ambities uit het EHS programma, welke bestaan uit natuurgebieden van provinciale, nationale en internationale betekenis, worden ook nagestreefd na de decentralisatie van het natuurbeleid. Doordat de provincie Noord-Brabant vasthoudt aan haar natuur ambities zal er de komende jaren beleidsinhoudelijk weinig veranderen, maar aangezien de taakstelling groter wordt zal de provincie wel prioriteiten moeten gaan stellen aan bepaalde Natura 2000 gebieden. De provincie wordt namelijk ook financieel verantwoordelijk voor het te voeren Natura 2000 beleid.

Daartegenover staat dat de provincie wel bij uitstek de laag is om gebiedsgericht te werk te gaan en de provincie Noord-Brabant is daarom ook van mening dat het natuurbeleid 'thuis hoort' bij de provinciale bestuurslaag qua taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid.

De decentralisatie van het Natura 2000 beleid bestaat uit een toename van zowel de taken als de bevoegdheden. De provincie Noord-Brabant heeft met de decentralisatie zowel inhoudelijke als procesmatige taken gekregen voor het Natura 2000 beleid en om deze taken uit te voeren heeft de provincie ook bijbehorende bevoegdheden gekregen. De provincie is nu verantwoordelijk voor de Natura 2000 beheerplannen, van gebiedsproces tot vaststelling van het plan, maar ook voor het overgrote deel van de vergunningverlening betreffende Natura 2000 gebieden. Enkel voor provincie overschrijdende zaken is het Rijk bevoegd gezag. Provincie overschrijdende zaken beperken enigszins de beleidsvrijheid voor het Natura 2000 beleid. Het Rijk stelt nog altijd de aanwijzingsbesluiten vast voor de Natura 2000 gebieden en bepalen op hoofdlijnen de instandhoudingsdoelstellingen om te kunnen voldoen aan de internationale verplichtingen rond het Natura 2000 beleid. Daarnaast is de stikstofproblematiek in die mate provincie overschrijdend dat het Rijk werkt aan een richtlijn die moet bijdragen aan de instandhoudingsdoelstellingen. Binnen deze wettelijke kaders heeft de provincie beleidsvrijheid, maar het Natura 2000 beleid door de provincies is allerminst autonoom te noemen. De verwachting bestaat dat de beleidsvrijheid echter wel gaat toenemen ten opzichte van vòòr de decentralisatie van beleid.

De ex-ante beleidsevaluatie voor de doeltreffendheid van beleid is voornamelijk gebaseerd op de verwachtingen van de geïnterviewde respondenten. Voor de doeltreffendheid van beleid is gekeken naar de bestuurseffecten: maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid van beleid.

Verwacht wordt dat de provincie Noord-Brabant in staat is om maatwerk te leveren voor het Natura 2000 beleid. De provincie maakt gebruik van een consensusmodel met de betrokken actoren en stelt zelf middelen beschikbaar voor haar natuurambities. De veronderstelling dat een decentralisatie leidt tot een betere gebiedskennis geldt voor de provincie Noord-Brabant. Door de intensieve samenwerking met de betrokken actoren, het ambtelijke apparaat en het beschikbaar stellen van extra financiële middelen voor het natuurbeleid wordt verwacht dat de provincie Noord-Brabant in staat is om maatwerk te kunnen leveren voor het Natura 2000 beleid.

Het bestuurseffect waar de geïnterviewde respondenten het meest van verwachten is het voeren van een integraal beleid. De provincie ziet zelf mogelijkheden om intern maatregelen te treffen voor een integraal beleid doordat haar kerntaken, ruimtelijke ordening en natuur, maar ook water, na de decentralisatie op hetzelfde bestuursniveau liggen. Hierdoor is het mogelijk om efficiëntie van beleid te creëren. De provincie kan door haar gebiedskennis en haar kennis over projecten sectorale beleidsvelden integreren in beleid. De beleidsvelden, maar ook de politieke verantwoording, liggen bij dezelfde bestuurslaag. Volgens de beleidstheorie wordt de mate van integraliteit van beleid versterkt doordat na een decentralisatie voornamelijk sprake is van horizontale afstemming van beleid in plaats van verticale afstemming van beleid.

Verwacht wordt dat de mate van slagvaardigheid niet toe valt te schrijven aan de decentralisatie van beleid. De conflicterende belangen van de stikstofdepositie en verdroging worden niet minder na de decentralisatie. De afhankelijkheid van actoren en andere belangen dan het natuurbeleid blijven aanwezig, waardoor de decentralisatie niet direct bijdraagt aan een slagvaardiger beleid dan voor de decentralisatie van beleid.

Kortom, het gedecentraliseerde natuurbeleid bevat de kernelementen van een bestuurlijke decentralisatie, ook al bestaat de verwachting dat de beleidsvrijheid enigszins wordt beperkt door de landelijke richtlijnen. Verwacht wordt dat het beleid doeltreffender wordt voor de bestuurseffecten maatwerk en integraliteit, maar de decentralisatie draagt waarschijnlijk niet in directe zin bij aan de slagvaardigheid van beleid. Het gedecentraliseerde beleid wordt waarschijnlijk wel doeltreffender dan het beleid van vòòr de decentralisatie.

6 CONCLUSIE, REFLECTIE EN AANBEVELINGEN

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de decentralisatie en de doeltreffendheid van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. In dit laatste hoofdstuk van het onderzoek zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag die in hoofdstuk 1 is geformuleerd. Het antwoord op deze hoofdvraag zal worden gegeven nadat de vijf deelvragen zijn beantwoord. Deze deelvragen helpen bij het beantwoorden van de centrale vraag. Deze vragen zullen worden beantwoord in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.3 zal worden gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek. Tot slot zijn in paragraaf 6.3 aanbevelingen gedaan voor het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant, maar ook aanbevelingen over de eventuele richting van een vervolgonderzoek.

6.1 CONCLUSIES

In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is de vraagstelling uiteengezet. Hier stond vermeld dat de hoofdvraag van dit onderzoek de volgende is:

In hoeverre wordt de doeltreffendheid van het Natura 2000 beleid in Noord-Brabant vergroot door de recente decentralisatie van het natuurbeleid?

Deze vraag is door middel van vijf deelvragen geprobeerd te beantwoorden in dit hoofdstuk. In deze paragraaf zullen de deelvragen worden beantwoord. De eerste deelvraag van dit onderzoek had betrekking op het theoretische deel van deze scriptie. Als theoretische inval is de decentralisatietheorie van Fleurke (1997) gebruikt. De eerste deelvraag is de volgende:

Wat is de relatie tussen (de)centralisatie en doeltreffendheid van beleid?

Uit het theoretische kader komt naar voren dat met een bestuurlijke decentralisatie van beleid een positief verband bestaat tussen een decentralisatie en doeltreffendheid, waarbij wordt verondersteld dat beleid met een decentralisatie in beginsel doeltreffender wordt dan beleid dat centraal wordt gevoerd. Een decentralisatie bestaat uit een aantal taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid die overgaan van de centrale overheid naar een decentrale overheid, in dit onderzoek de provincie Noord-Brabant. Om de doeltreffendheid van deze taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid te analyseren en te evalueren is in dit onderzoek gekeken naar de bestuurseffecten: maatwerk, integraliteit en slagvaardigheid van beleid. Voor een doeltreffend/effactief beleid wordt verondersteld dat een decentrale overheid beter in staat is om maatwerk te kunnen bieden door haar specifieke kennis en een gevarieerd aanbod aan overheidsvoorzieningen. Een tweede bestuurseffect is de mate van integraliteit. De samenhang en afstemming van beleid binnen één bestuurslaag versterkt de beleidsvoering na een decentralisatie. Wanneer de herverdeling van taken en bevoegdheden bij één bestuurslaag ligt komt dit de integrale beleidvoering na een decentralisatie ten goede. Tot slot is met het bestuurseffect slagvaardigheid gekeken naar de doeltreffendheid van beleid na een decentralisatie. Beleid is slagvaardiger te noemen, en dus doeltreffender, wanneer de afhankelijkheid van bovengordende actoren, maar ook de afhankelijkheid van conflicterende belangen afneemt na een decentralisatie. Deze drie bestuurseffecten zijn indicatoren voor de doeltreffendheid van beleid na een decentralisatie ten opzichte van de situatie waarbij het beleid centraal werd aangestuurd.

De tweede deelvraag van dit onderzoek is de volgende:

Wat is de Natura 2000 problematiek in Nederland?

Natura 2000 is een Europees beleidsconcept waarbij de bescherming van de biodiversiteit in Europa de hoofddoelstelling is. Deze doelstelling ligt verankert in twee richtlijnen, namelijk de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Met de decentralisatie van het natuurbeleid in Nederland worden de provincies verantwoordelijk voor de uitvoering van het Natura 2000 beleid. In Nederland wordt nauwelijks inhoudelijke voortgang geboekt in de uitvoering van het Natura 2000 beleid. De belangrijkste knelpunten zijn de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingsdoelen, waarbij de PAS een belangrijke rol speelt.

De PAS is een richtlijn waar aan wordt gewerkt om tot een oplossing te komen voor de stikstofdepositie die in veel Natura 2000 gebieden een bedreiging vormt voor de instandhoudingsdoelstellingen. Als de stikstof-depositiewaarde voor lange tijd te hoog blijft dan leidt dit tot een verlies aan biodiversiteit door onder andere bodemverzuring. Met dit probleem wordt vergunningverlening voor economische activiteiten lastig uitvoerbaar, omdat op basis van de Europese richtlijnen, die zijn doorvertaald in de Natuurbeschermingswet, hoge eisen worden gesteld aan de vergunningverlening. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de instandhoudingsdoelstellingen bedreigd worden, maar ook dat er onduidelijkheid heerst over de vergunningverlening. Het Natura 2000 beleid in Nederland is er vooralsnog niet in geslaagd om de toenemende druk op de natuur te verminderen. Met de decentralisatie wordt verwacht dat de provincies beter in staat zijn om uitvoering aan het Natura 2000 beleid te geven.

De derde deelvraag heeft daarom betrekking op het provinciale Natura 2000 beleid van voor de decentralisatie, in het casusgebied de provincie Noord-Brabant:

Wat was het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant vóórde decentralisatie van het natuurbeleid?

Het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant voor de decentralisatie van het natuurbeleid, bestond uit het maken van beheerplannen en de vergunningverlening op basis van deze beheerplannen. De provincie Noord-Brabant stelde de beheerplannen op voor de gebieden waar zij initiatiefnemer waren. In deze situatie stelde de provincie voor 9 van de 21 Natura 2000 gebieden beheerplannen op. Voor het opstellen van deze beheerplannen kreeg de provincie Noord-Brabant een vergoeding, door middel van de ILG-subsidie. Met een ILG-rapportage, de zogenaamde eindrapportageverplichting, werd teruggekoppeld aan het Rijk waar welke middelen voor werden besteed. In deze situatie was het Rijk, het ministerie van LNV (nu Economische Zaken), formeel opdrachtgever. De beheerplannen zijn echter nooit vastgesteld door de problemen met de haalbaarheid en betaalbaarheid en de stikstofdepositie.

De vierde deelvraag van dit onderzoek heeft betrekking op de nieuwe situatie:

Wat is het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant na de decentralisatie van het natuurbeleid?

Het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant is inhoudelijk (nog) nauwelijks veranderd. Dit heeft mede te maken met het eigen provinciale natuurbeleid. De provincie Noord-Brabant heeft de ambities om haar complete EHS programma uit te voeren. Natura 2000 maakt hier onderdeel van uit. Het natuurbeleid van de provincie Noord-Brabant draagt op onderdelen bij aan Natura 2000, zoals het Grondwaterbeleid en de EHS, net als voor de decentralisatie van beleid. Procesmatig is na de decentralisatie van het natuurbeleid wel het een en ander veranderd. De provincie wordt verantwoordelijk voor vrijwel alle beheerplannen en vrijwel de gehele vergunningverlening. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor de aanwijzingsbesluiten en de internationale verplichtingen van het Natura 2000 beleid. De 9 beheerplannen zijn klaar om te worden vastgesteld, maar wachten op de definitieve vaststelling van de PAS voor de Natura 2000 gebieden. Met de PAS gaat de provincie een resultaatsverplichting aan doordat de PAS richtlijn dient te worden opgenomen in de beheerplannen.

Gedeputeerde Staten is nu formeel opdrachtgever voor de Natura 2000 beheerplannen en dus niet het Rijk. Ook vindt geen directe terugkoppeling meer plaats aan het Rijk. Het ILG-programma wordt beëindigd, waardoor de provincie ook de financiële verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het Natura 2000 beleid. De financiële steun van het Rijk was erg beperkt onder kabinet Rutte I, maar onder het kabinet Rutte II is weer op structurele basis 200 miljoen beschikbaar gesteld voor het natuurbeleid. Het blijft de vraag of dit bedrag toereikend is voor het te voeren natuurbeleid gezien het feit dat de decentralisatie gepaard is gegaan met een bezuiniging op de middelen voor het natuurbeleid. De provincie Noord-Brabant heeft zelf financiële middelen beschikbaar gesteld voor het natuurbeleid. Concluderend begeeft het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid zich nu in een overgangsfase, waarbij afspraken over de decentralisatie worden afgerond en wettelijke worden verankerd.

De vijfde deelvraag gaat in op de aspecten en factoren die bepalend zijn voor de verwachte doeltreffendheid van beleid na de ex-ante beleidsevaluatie:

Welke aspecten en factoren, samenhangend met de decentralisatie, zijn bepalend voor de verwachte doeltreffendheid van het nieuwe Natura 2000 beleid in Noord-Brabant vergeleken met het oude Natura 2000 beleid in deze provincie?

De financiële middelen en politiek draagvlak zijn van essentieel belang voor het te voeren natuurbeleid. In de provincie Noord-Brabant wordt het natuurbeleid breed gedragen door de politiek, waardoor ook financiële middelen zijn vrijgemaakt voor de uitvoering van het natuurbeleid, dus ook voor het Natura 2000 beleid. Door het sterke ambtelijke apparaat, het consensusmodel met de betrokken actoren en de financiële middelen is de provincie Noord-Brabant in staat om een doeltreffendheid beleid te kunnen leveren voor het Natura 2000 beleid. Naast de financiële middelen en de politieke draagvlak binnen de provincie hebben de conflicterende belangen van het natuurbeleid ook een grote invloed op de doeltreffendheid van beleid. Economische belangen als landbouw en recreatie staan vaak op gespannen voet met de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000 gebieden. De stikstofdepositie beperkt de effectiviteit van beleid omdat deze problematiek effecten heeft op de haalbaarheid en betaalbaarheid van de instandhoudingsdoelstellingen. Voor deze provincie overstijgende problematiek werkt het Rijk aan de PAS richtlijn ter bevordering van de uitvoering van het Natura 2000 beleid. Deze richtlijn van bovenaf beperkt in zekere zin de beleidsvrijheid van de provincie na de decentralisatie van beleid. Kortom zijn er verschillende aspecten en factoren die een grote invloed (kunnen) hebben op het Natura 2000 beleid.

Beantwoording hoofdvraag:

Voor de doeltreffendheid van beleid wordt verwacht dat de integraliteit van beleid verbeterd gaat worden na de decentralisatie van de uitvoering van het Natura 2000 beleid. Binnen de provincie Noord-Brabant heerst een sterk consensusmodel waardoor de afstemming naar verschillende sectoren en beleidsvelden bij één bestuurslaag komt te liggen waardoor de verschillende sectoren integraal kunnen worden benaderd. Doordat de provincie nu ook verantwoordelijk is voor de financiële middelen voor het natuurbeleid wordt beleid doeltreffender en als de integraliteit van beleid toeneemt wordt het Natura 2000 beleid waarschijnlijk ook doelmatiger (efficiënter). De provincie Noord-Brabant beschikt over de middelen, zowel financieel als ambtelijk (specifieke gebiedskennis) om maatwerk te kunnen bieden voor de uitvoering van het Natura 2000 beleid. Of het Natura 2000 beleid daadwerkelijk slagvaardiger wordt valt te betwijfelen. De conflicterende belangen, in het bijzonder de stikstofproblematiek, hebben een provincie overschrijdende werking en vormen een belemmering op de uitvoering van beleid. De provincie Noord-Brabant is deels afhankelijk van de PAS richtlijn. Verwacht wordt dat de decentralisatie vooralsnog niet bijdraagt aan een slagvaardiger beleid. De alomvattende conclusie is dat verwacht wordt dat het Natura 2000 beleid, na decentralisatie, doeltreffender wordt voor de bestuurseffecten maatwerk en integraliteit. Of het beleid daadwerkelijk ook slagvaardiger wordt na de decentralisatie is twijfelachtig.

6.2 REFLECTIE

In deze paragraaf wordt teruggeblikt op de kwaliteit van dit onderzoek. Allereerst is gekeken of het gebruikte theoretisch kader goed toe te passen was bij de casestudy. In het geval van het gedecentraliseerde natuurbeleid in Nederland, lijkt de decentralisatietheorie van Fleurke (1997) uitstekend toepasbaar. Met deze theorie zijn de fenomenen decentralisatie en doeltreffendheid uit elkaar gerafeld om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van beleid. De kernbegrippen die in hoofdstuk 3 aan bod zijn gekomen, zijn allemaal teruggevonden bij het analyseren van de uitvoering van het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant, ook al zijn de waarden van de kernbegrippen voornamelijk gebaseerd op verwachtingen over het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid.

De methodologische aanpak van dit onderzoek leende zich eveneens goed voor dit onderzoek. Een beleidsevaluatie door middel van een casestudy lijkt lastig ex-ante toe te passen omdat deze methode van evalueren vooral gebaseerd is op verwachtingen, maar desondanks is voldoende kwalitatieve informatie verzameld om de onderzoeksvragen te beantwoorden. De standpunten, meningen en verwachtingen konden prima worden geplaatst in het theoretisch kader van dit onderzoek. De respondenten reageerden positief en geïnteresseerd en daardoor ging het benaderen van de respondenten vrij gemakkelijk ondanks de vele vrije dagen en de meivakantieperiode.

Een probleem waar in dit onderzoek tegenaan is gelopen, is de onderzoekstijd. De interviews werden volledig getranscribeerd en geanalyseerd waardoor bepaalde partijen niet aan het woord zijn gekomen door de beperkte onderzoekstijd. Partijen als ZLTO, Natuurmonumenten en een of meerdere van de drie waterschappen in Noord-Brabant zijn belanghebbende actoren die in dit onderzoek niet aan het woord zijn gekomen. Deze uitvoerende partijen zouden zeker van toegevoegde waarde kunnen zijn om uitspraken te kunnen doen over de impact van de conflicterende belangen betreffende het Natura 2000 beleid. Desondanks is gekozen voor een uitgebreide analyse van de kwalitatieve informatie, waardoor geen directe oplossing voor handen ligt voor dit probleem.

6.3 AANBEVELINGEN

Tot slot worden in deze paragraaf aanbevelingen gedaan voor het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid. Eerst worden enkele beleidsaanbevelingen gedaan, waarna nog enkele aanbevelingen worden gedaan voor een eventueel vervolgonderzoek.

Beleidsaanbevelingen

Uit de interviews met de respondenten kwam naar voren de provincie Noord-Brabant wordt gewaardeerd om haar rol als gebiedsregisseur en haar grote ambitie voor natuur. Deze natuurambitie zal voor een gedeelte uit eigen middelen gaan worden gefinancierd. Om deze natuurambitie tot uitvoering te brengen is het aan te bevelen deze werkwijze, met het zogenoemde consensusmodel, door te zetten zodat de samenwerking met de betrokken actoren wordt voortgezet. Met de nieuwe taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid, samen met de overlegstructuren tussen de betrokken actoren, de ambitie, de beschikbare kennis en de financiële middelen lijken de kansen op een doeltreffend natuurbeleid groter te worden met de decentralisatie van het Natura 2000 beleid in de provincie Noord-Brabant. Volgens enkele geïnterviewde respondenten is de provincie Noord-Brabant een voorbeeld voor andere provincies qua gebiedsprocessen. Een mogelijk nadeel van de decentralisatie van het Natura 2000 beleid is dus dat er mogelijk verschillen gaan ontstaan tussen provincies, maar dit heeft onder andere te maken met de beschikbare financiële middelen en politiek draagvlak. De verwachting is dat de provincie Noord-Brabant een positieve invulling gaat geven aan het gedecentraliseerde natuurbeleid.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In hoofdstuk 3 staat het conceptueel model weergegeven met elementen uit de decentralisatietheorie van Fleurke (1997). Vanwege de beperkte onderzoekstijd is de beleidsevaluatie enkel gericht op de doeltreffendheid van beleid. In hoofdstuk 4 is aan bod gekomen dat een beleidsevaluatie kan worden beoordeeld op zowel effectiviteit, efficiency als legitimiteit. Om een beter beeld te krijgen van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid wordt aangeraden om ook te kijken naar de efficiency/doelmatigheid van beleid, maar ook naar de legitimiteit van beleid in een vervolgonderzoek. In dit onderzoek zijn wel enkele globale uitspraken gedaan over efficiency en legitimiteit, maar deze dimensies dienen nader te worden onderzocht in het kader van een beleidsevaluatie. Voor verder onderzoek zou dus onderzocht kunnen worden wat de bestuurseffecten zijn voor de doelmatigheid en legitimiteit van het gedecentraliseerde Natura 2000 beleid.

Een andere aanbeveling is een vervolgonderzoek naar de relatie tussen de decentralisatie en een bezuiniging en wat de effecten zijn van een bezuiniging op de decentralisatie van het natuurbeleid. Ook zou het interessant kunnen zijn om een vergelijkende beleidsevaluatie uit te voeren voor het gedecentraliseerde natuurbeleid door meerdere provincies te onderzoeken. Uit de interviews met de respondenten kwam herhaaldelijk naar voren dat na de decentralisatie het natuurbeleid weleens grote verschillen zouden kunnen ontstaan in het natuurbeleid van de provincies in Nederland. Door een vergelijkende beleidsevaluatie worden deze eventuele verschillen inzichtelijk en komen mogelijk knelpunten naar voren.

REFERENTIELIJST

- Aalst, J. Provincie Noord-Brabant (2008) met indeling van gemeenten en impressie van het landschap. *Bestand: Provincie Noord-Brabant.gif*. Provincie Noord-Brabant.
- Backes, C., Dobben, H. v., & Poortinga, M. (2011). *Stikstofdepositie en Natura 2000: Een rechtsvergelijkend onderzoek*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Benschop, L. (2011, 18 mei). *VVD wil af van 'verlammende' regels natuurbescherming*. Opgeroepen op 13 maart 2013, van NU.nl: <http://www.nu.nl/politiek/2518445/vvd-wil-af-van-verlammende-regels-natuurbescherming.html>
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, E. v., & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave; Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Boon, L. (2011, 18 oktober). Miljoenenboete dreigt om Nederlands natuurbeleid. *NRC Handelsblad*.
- Bressers, J., & Hoogerwerf, A. (1995). *Beleidsvaluatie* (3e druk ed.). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Creswell, J. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design* (3e editie ed.). Los Angeles: Sage.
- Dienst Landelijk Gebied. (2013). *Notitie reikwijdte en detailniveau voor het plan-MER over de PAS*. Den Haag: Ministerie van EZ.
- Erasmus Universiteit Rotterdam. (2013). *Sneeuwbalmethode*. Opgeroepen op 14 maart 2013, van http://www.eur.nl/ub_informatievaardigheden/ub_instructie_nl/wetenschappelijke_informatie_zoek_en_sociale_wetenschappen/zoeken/via_verwijzingen/sneeuwbalmethode/
- Faludi, A. (1973). *Planning theory*. Oxford: Pergamon Press.
- Fleurke, F. (1997). *Decentraliseren met beleid*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Hanemaayer, D. (2013). *Ex ante evaluatie*. Opgeroepen op 7 maart 2013, van [Beleidsvaluatie.info](http://www.beleidsvaluatie.info/de-kern-van-beleidsvaluatie/ex-ante-evaluatie/): <http://www.beleidsvaluatie.info/de-kern-van-beleidsvaluatie/ex-ante-evaluatie/>
- Interprovinciaal Overleg. (2012). *Natuurmeting op Kaart*. Den Haag: IPO.
- Interprovinciaal Overleg. (2013). *Decentralisatie natuur naar provincies in wet verankerd*. Opgeroepen op 31 mei 2013, van IPO: <http://www.ipo.nl/publicaties/decentralisatie-natuur-naar-provincies-wet-verankerd>
- Kam, G. d. (2009). *Effectiviteit en efficiëntie van gebiedsgerichte arrangementen wonen, zorg en welzijn*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Leroy, P., & Loots, I. (2006). *Vlaams milieubeleid: instaat van/tot vernieuwing?* (Eerste druk ed.). Brugge: Vanden Broele.
- Ministerie van BZK, ministerie van EL&I & IPO. (2011). *Onderhandelingsakkoord Decentralisatie Natuur; 21 september 2011*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Economische Zaken. (2013a, 3 juni). *Staatssecretaris Dijkma wijst natuurgebieden aan*. Opgeroepen op 10 juni 2013, van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/03/staatssecretaris-dijkma-wijst-natuurgebieden-aan.html>

- Ministerie van Economische Zaken. (2013b). *Programmatische Aanpak Stikstof*. Opgeroepen op 13 maart 2013, van PAS Natura 2000: <http://pas.natura2000.nl/>
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2011a). *Herijking van de Ecologische Hoofdstructuur. Quick Scan van varianten*. Den Haag: PBL.
- Planbureau voor de Leefomgeving. (2011b). *Natura 2000 in Nederland; Juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen*. Den Haag: PBL.
- Provincie Noord-Brabant. (2007). *Natura 2000 beheerplannen*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2012). *Natuurbeheerplan 2013 Provincie Noord-Brabant*. 's Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2013). *Natura 2000-beheerplannen*. Opgeroepen op 1 mei 2013, van http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/natuur-en-landschap/natuur/natura_2000/natura-2000-beheerplannen.aspx
- Regiegroep Natura 2000. (2013a, 20 februari). *14e Voortgangsrapportage Beheerplannen Natura 2000*. Opgeroepen op 13 maart 2013, van Natura 2000: <http://www.natura2000.nl/items/14e-voortgangsrapportage-beheerplannen-natura-2000.aspx>
- Regiegroep Natura 2000. (2013b). *Natura 2000*. Opgeroepen op 22 april 2013, van <http://www.natura2000.nl/pages/wat-is-natura-2000.aspx>
- Rijksoverheid. (2013, 6 februari). *Natuur*. Opgeroepen op 20 april 2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/natuur>
- Rodriguez-Pose, A., & Sandall, R. (2008). From identity to the economy: analysing the evolution of the decentralization discourse. *Environment and Planning C: Government and Policy*(26), 54-72.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*(38), 32-56.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: SCP.
- Universiteit van Leiden. (2013). *Exploratief onderzoek*. Opgeroepen op 25 maart 2013, van <http://www.leidenuniv.nl/fsw/psychologielexicon/index.php3-c=91.htm>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Lemma.
- Weel, I. (2011, 18 oktober). EU tikt Nederland op de vingers over natuurbeleid. *Trouw*.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research*. London: SAGE.

BIJLAGE 1: LIJST MET GEÏNTERVIEWDE RESPONDENTEN

Advies- en ingenieursbureau Witteveen+Bos

- Mw. I. Nelisse, adviseur Ecologie;
- Datum interview: 2 mei 2013.

Brabants Landschap

- Dhr. E.J. van Haaften, beleidsmedewerker;
- Datum interview: 22 mei 2013.

Interprovinciaal Overleg

- Mw. M. Bloem, directeur Projecten Vitaal Platteland;
- Datum interview: 23 mei 2013.

Ministerie van Economische Zaken

- Dhr. W. van Sambeek, coördinator Natuurbeleid;
- Datum interview: 13 mei 2013.

Provincie Noord-Brabant

- Dhr. E. Wieman, beleidsadviseur Groene wetten;
- Dhr. S. Sibbing, projectleider Natura 2000 beheerplannen;
- Datum interview: 25 april 2013.

Staatsbosbeheer

- Dhr. H. Hekhuis, hoofd Ontwikkeling & Beheer regio Zuid / Waarnemend regiodirecteur regio Zuid;
- Datum interview: 23 mei 2013.

BIJLAGE 2: INTERVIEWGUIDE

Natura-2000 in de provincie Noord-Brabant

- Voorstellen en vertellen over mijn bachelorthesis;
- Vragen of respondent problemen heeft met de opname van het gesprek;
- Vragen of het Natura-2000 beleid een gevoelig onderwerp van gesprek is.

Algemeen/inleidend:

1. Kunt u iets vertellen over de werkzaamheden van uw afdeling/directie/organisatie?
2. Wat is uw functie?
3. Hoe lang bent u al werkzaam binnen deze functie?
4. Wat is de rol van het Natura-2000 beleid binnen die werkzaamheden?

Inhoudelijk:

Mening:

5. Wat zijn uw ervaringen met betrekking tot het Natura-2000 beleid?
6. Wat vindt u van de decentralisatie van het natuurbeleid in het algemeen?

Taken

7. Wat is de aard en omvang van de nieuwe taakstelling van de provincie op het gebied van het Natura-2000 beleid?
8. Wat zijn de verplichtingen en verantwoordelijkheden voor het te voeren Natura-2000 beleid? (verplichtingen zijn de richtlijnen/vereisten, verantwoordelijkheid is de aansprakelijkheid)
9. In hoeverre zijn de verplichtingen en verantwoordelijkheden toegenomen na de decentralisatie van het Natura-2000 beleid?

Bevoegdheden

10. In hoeverre zijn de bevoegdheden toegenomen na de decentralisatie van het Natura-2000 beleid?

Beleidsvrijheid

11. In hoeverre is er nog sprake van een centrale programmering vanuit het Rijk met betrekking op het Natura-2000 beleid?;
12. In hoeverre heeft de provincie vrijheid om zelfstandig bevoegdheden uit te oefenen voor de verbetering en instandhouding van de Natura-2000 gebieden?;

Maatwerk

13. In hoeverre is het mogelijk om maatwerk te leveren voor het Natura-2000 beleid?
14. In hoeverre beschikt de provincie Noord-Brabant over middelen om maatwerk te kunnen leveren met betrekking tot het Natura-2000 beleid? (middelen: financiering, ambtelijk apparaat etc.)
15. Over de middelen gesproken, in hoeverre vormen de beschikbare middelen een belemmering op het te voeren Natura-2000 beleid?

Integraliteit

16. In hoeverre en hoe dient het nieuwe Natura-2000 beleid afgestemd te worden naar andere overheden en sectoren van beleid? (bijvoorbeeld water)
17. In hoeverre levert die afstemming meer of minder problemen op dan voor de decentralisatie van het Natura-2000 beleid?

Slagvaardigheid

18. In hoeverre is de provincie minder afhankelijk van betrokken actoren dan bij het voormalige Natura-2000 beleid?;
19. Welke conflicterende belangen spelen er in de provincie Noord-Brabant rond de Natura-2000 gebieden?;
20. Wat is de invloed van deze conflicterende belangen op de beleidsvoering voor Natura-2000?
21. In hoeverre is de uitvoering van het Natura-2000 beleid verbeterd na de decentralisatie?

Afrondende vraag inhoud

22. Wat zijn volgens u de belangrijkste plus- en minpunten van het gedecentraliseerde beleid ten opzichte van de vorige situatie omtrent het Natura-2000 beleid?

Afsluitend:

23. Zijn er nog organisaties die ik zeker moet benaderen?
24. Heeft u nog belangrijke aanvullingen of aandachtspunten voor dit onderzoek?
25. Heeft u nog vragen aan mij over mijn bachelorthesis?

- Vragen of de respondent interesse heeft in mijn bachelorthesis van 21 juni 2013.