

# Investeren in het landelijk gebied

Door de Wet inrichting landelijk gebied (ILG) hebben de provinciale overheden in 2007 verantwoordelijkheden gekregen voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid. Aan een belangrijke randvoorwaarde voor een efficiëntere publiekegoederenvoorziening wordt echter niet voldaan.

**D**e kerngedachte van de nieuwe sturingsfilosofie is dat provincies de regie voeren bij de programmering en uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijke gebied.

De provincies kunnen dan meer gebiedsgericht gaan werken voor de thema's natuur, recreatie, landschap, landbouw, bodem en water. De *midterm review* van de Wet inrichting landelijk gebied (Interprovinciaal overleg, 2010) concludeert dat er met de invoering van de wet synergievoordelen behaald zijn in de zin van bundeling van budgetten, efficiëntie, kwaliteit en draagvlak. Dit heeft volgens het Interprovinciaal overleg (IPO) geleid tot enige winst in uitvoeringsefficiëntie. Om ook inzicht te krijgen in de doelmatige besteding van de gealloceerde middelen, is het van belang om nader in te gaan op de bestuurlijk-institutionele organisatie van de voorzieningen. Dit geldt in het bijzonder voor de nieuwe sturingsfilosofie, waarbij de provincies meer zeggenschap krijgen.

## Delegatie of decentralisatie

Belangrijk is het onderscheid dat kan worden gemaakt tussen delegatie en decentralisatie. Van delegatie is sprake wanneer een hogere overheid aan een lagere overheid beslissingsmacht geeft of namens haar te handelen of wanneer de overheid aan bepaalde lichamen, zoals een gebiedscommissie, bevoegdheden toekent om namens haar te handelen (Hawkins *et al.*, 2003). Essentieel bij delegatie is dat het hogere orgaan de centrale speler blijft en ook de beslissingsmacht behoudt aangaande zaken die niet op basis van een contract gedelegeerd zijn aan een agent. Het decentralisatiebeginsel gaat verder en steunt op de gedachte dat besluitvorming over publieke voorzieningen op de kleinst mogelijke schaal moet plaatsvinden; zo dicht mogelijk bij de burgers, voor zover schaalvoordelen en ruimtelijke externe effecten zich daar niet tegen verzetten (Wolfson, 2001). Anders dan bij delegatie is het bij decentralisatie noodzakelijk dat de lokale publieke goederen ook lokaal worden gefinancierd (Stiglitz, 2000).

Een bijzondere vorm van decentralisatie is subsidiariteit. Hierbij speelt nog sterker dat de besluitvorming over voorzieningen steeds op het laagst mogelijke niveau moet plaatsvinden om inefficiënties en onno-

dige bureaucratie te vermijden. Publieke belangen kunnen volgens dit uitgangspunt het best worden behartigd op het laagste niveau waarop de relevante externe effecten kunnen worden geïnternaliseerd. Vanuit de economie van de publieke sector wordt beargumenteerd dat het intact houden van de band tussen betalen, beslissen en genieten noodzakelijk is voor een efficiënte voorziening. Decentralisatie en subsidiariteit refereren vanuit een efficiëntie-optiek bezien aan de aanbodkant van de collectieve voorzieningen en hebben daarbij ook implicaties voor de financieringskant. Een lokaal belastingbeleid, dat kiezers op lokaal niveau de mogelijkheid geeft een afweging te maken tussen kosten en baten van collectieve voorzieningen, is daarom het sluitstuk van het decentralisatie- en subsidiariteitsbeginsel (Teulings *et al.*, 2005).

## Het ILG-budget

De contractuele overeenkomst tussen rijk en provincies voor de Wet inrichting landelijk gebied is beschreven in de Bestuursovereenkomsten uit 2006. Daarin is vastgelegd: de in de provincie te realiseren bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk en de daaraan gerelateerde prestaties; de hoogte van het investeringsbudget inclusief de bijdrage door provincies en derden; en de in te zetten personele capaciteit van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid.

Tabel 1 geeft een overzicht van de bijdragen van het Rijk, provincies en derden, en de geplande verdeling van deze bijdragen over de zes thema's over de periode 2007–2013. Daaruit blijkt dat het Rijk voor 78 procent bijdraagt aan de in totaal in te zetten financiële middelen ter grootte van 3,9 miljard euro. Naast financiële middelen zet het Rijk ook capaciteit van DLG in voor het gebiedsgerichte beleid. Het gaat om vijf miljoen uren in de periode 2007–2013, wat ruwweg staat voor een bedrag van 480 miljoen euro (DLG, 2009).

Zoals tabel 1 laat zien, verschillen de geplande financiële middelen van het Rijk sterk per thema. Veruit het grootste deel van het bedrag wordt besteed aan het thema Natuur. Ook de bijdragen van de provincies en van derden verschillen sterk per thema. De bijdragen van de provincies en van derden voor het thema Natuur zijn respectievelijk slechts zeven en vier procent. De bijdragen van de provincies zijn relatief het hoogst voor het thema Landschap en de bijdragen van derden voor het thema Landbouw.

### ROEL JONGENEEL

Onderzoeker bij LEI en  
universitair docent aan de  
Wageningen Universiteit

### NICO POLMAN

Onderzoeker bij LEI

### LOUIS SLANGEN

Oud-universitair hoofd-  
docent aan de Wageningen  
Universiteit

Tabel 1

## Bijdragen van Rijk, provincies en derden over de periode 2007–2013.

Thema	Rijksbijdragen		Provinciale bijdragen		Bijdragen derden		Totaal	
	Miljoen euro	Procenten	Miljoen euro	Procenten	Miljoen euro	Procenten	Miljoen euro	Procenten
Natuur	2291	89	196	7	91	4	2578	100
Landbouw	115	41	50	18	117	41	282	100
Recreatie	415	59	105	15	181	26	701	100
Landschap	83	53	51	33	22	14	156	100
Bodem	72	72	8	8	20	20	100	100
Water	35	78	0	0	10	21	45	100
<b>Totaal en gemiddeld</b>	<b>3011</b>	<b>78</b>	<b>411</b>	<b>11</b>	<b>440</b>	<b>11</b>	<b>3862</b>	<b>100</b>

Bron: Rijksoverheid, 2006

De verschillen in geplande financiële middelen per thema kunnen een gevolg zijn van uit doelbewust beleid dat rekening houdt met verschillen in preferenties van de mensen in provincies, in de ruimtelijke aard van de provincies en in het streven naar een vergelijkbaar niveau in de voorziening van gelijksoortige publieke goederen. Ten slotte zijn er in bepaalde provincies publieke goederen boven lokaal niveau die leiden tot ruimtelijke externe effecten waardoor een hoger uitgavenniveau gerechtvaardigd is. De bestuursovereenkomsten geven daar echter geen uitsluitsel over.

De keerzijde van de relatief hoge bijdragen van de rijksoverheid is dat de bijdragen van provincies en van derden gemiddeld genomen laag zijn. De facto is er dus op provinciaal niveau geen sprake van een sterke band tussen betalen en genieten. Ook uit de inhoud en vormgeving van de Bestuursovereenkomsten is op te maken dat het bij de Wet inrichting landelijk gebied niet zozeer gaat om decentralisatie als wel om delegatie. De enquêtes die zijn gehouden onder provinciale medewerkers bevestigen dit beeld (Slangen *et al.*, 2010). Zij gaven aan dat de Bestuursovereenkomsten geen contracten zijn tussen gelijkwaardige partijen en bovendien bieden ze ook in de toekomst weinig speelruimte voor de provincies.

## Conclusie

De Wet inrichting landelijk gebied betreft vooral delegatie in plaats van decentralisatie van gebiedsbeleid door de rijksoverheid aan de provincies. Door de zwakke band tussen betalen en genieten is het gerealiseerde voorzieningenniveau niet of nauwelijks beter afgestemd op de lokale wensen en behoeften dan voorheen. Ondanks mogelijke winst in de uitvoeringsefficiëntie is de besteding van gealloceerde middelen daarom niet efficiënter geworden. Er gaat een substantieel bedrag aan belastinggeld om in het beleid voor het landelijk gebied. Voor een uitvoeriger evaluatie van de doelmatigheid van dat beleid verdient het aanbeveling om meer aandacht te besteden aan lokale preferenties, de ruimtelijke aard van de provincies, het lokale streefniveau voor publieke goederen en hun ruimtelijke reikwijdte.

## LITERATUUR

- Hawkins, D.G., D.A. Lake, D. Nielson en M.J. Tierney (2006) Delegation under anarchy; states, international organisations, and principal-agent theory. In: D.G. Hawkins, D.A. Lake, D. Nielson en M.J. Tierney, *Delegation and agency in international organizations*, Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 3-40.
- Rijksoverheid (2006) *Bestuursovereenkomst 2007–2013 tussen Rijk en de provincies. Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Interprovinciaal overleg (2010) *ILG in uitvoering; midterm review*. Den Haag: IPO.
- Slangen, L.H.G., N.B.P. Polman en R. Jongeneel (2008) Natuur en landschap van Rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Wettelijke onderzoekstaken natuur en milieu. *WOT-rapport*, 67.
- Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, E. Lianourdis, H. Leneman en M.P.W. Sonneveld (2010) Rol en betekenis van gebiedscommissies voor gebiedgericht beleid. *WOT-Werkdocument*, 186.
- Stiglitz, J.E. (2000) *Economics of the public sector*. New York: Norton.
- Teulings, C., L. Bovenberg en H. van Dalen (2005) *De cirkel van de goede intenties; de economie van het publiek belang*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wolfson, D.J. (2001) *Theorie en toepassingen van de economische politiek*. Bussum: Coutinho.