

Reactie ministerie

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Ons kenmerk: DP. 2005/96

Datum: 14-04-2005

Onderwerp: Kabinetsreactie: 'Platteland aan het stuur'

Geachte Voorzitter,

Hierbij ontvangt u, mede namens mijn ambtgenoten van het ministerie van VROM en V&W, mijn reactie op het advies van de Raad voor het Landelijk Gebied 'Platteland aan het stuur', over vernieuwende vormen van bestuur voor het landelijk gebied.

Samenvatting van het advies

Het advies richt zich op de vraag welke sturingsarrangementen met welke (NGO-)partijen en vertegenwoordigers nodig zijn om enerzijds (rijks-)doelen in een gebied te realiseren en anderzijds zo goed mogelijk rekening te houden met belangen en wensen in het betreffende gebied.

De Raad pleit voor een heroriëntatie op de rol van overheid en samenleving. De Raad is van mening dat de provincies in de toekomst eerstverantwoordelijk moeten zijn voor de uitvoering van het beleid en de inzet van middelen. Het Rijk dient zich te beperken tot het formuleren van de kerndoelen van (inter)nationaal beleid en de verdeling van de rijksmiddelen. De afspraken hierover dienen te worden vastgelegd in prestatiecontracten met de provincies. De Raad adviseert verschillende gebiedsgerichte rijksbudgetten te bundelen in een Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied (ILG). De regelgeving dient te worden vereenvoudigd teneinde onnodige belemmeringen bij de uitvoering van gebiedsgerichte projecten weg te nemen. Onderstaand wordt het advies van de Raad nader toegelicht.

Heroriëntatie op de rol van overheid en samenleving

De Raad pleit voor een heroriëntatie op de rol van overheid en samenleving. Het motief is gelegen in de geleidelijke maar ingrijpende verandering van het landelijk gebied. Het belang van de landbouw neemt relatief af. Bewoners wensen meer ruimte voor wonen, natuur en recreatie en meer betrokkenheid bij het beleid. De Raad acht het van groot belang dat overheden zowel elkaar als de samenleving meer beleidsruimte geven. De Raad adviseert de overheid de samenwerking te versterken, maximaal gebruik te maken van initiatieven van burgers en hun organisaties en deze ook te stimuleren en te faciliteren.

De Raad roept de samenleving op meer initiatieven te ontplooiën ter versterking van de collectieve waarden van het landelijk gebied. Indien blijkt dat de collectieve waarden onvoldoende worden gegarandeerd moet de overheid zelf de taken blijven uitvoeren die voor het publiek belang wezenlijk zijn.

De Raad is van mening dat de provincies in de toekomst eerstverantwoordelijk moeten zijn voor de uitvoering van het beleid en de inzet van middelen. Het Rijk dient zich te beperken tot het aangeven van de hoofdlijnen van het beleid en mag zich slechts in bijzondere gevallen met de uitvoering bezighouden. De Raad adviseert de DLG zich nog meer dan nu toe te leggen op de rol van begeleider, financieel adviseur en regisseur van gebiedsgerichte processen.

Als kerntaken van het Rijk ten aanzien van het landelijk gebied ziet de Raad het vertalen van het beleid van de Europese Unie in wet- en regelgeving, alsmede het op een scherpe en meetbare wijze formuleren van beleid van nationaal belang. Hiertoe adviseert de Raad het Rijk om het nationaal beleidskader met de Agenda voor een Vitaal Platteland en de Nota Ruimte te beperken tot kerndoelen van nationaal belang.

De Raad acht de minister van LNV als 'coördinerend bewindsman voor het landelijk gebied primair verantwoordelijk voor een rechtvaardige verdeling van middelen over de provincies en voor het wegnemen van belemmeringen voor EU-cofinanciering.

Het sturingsmodel nader ingevuld

De Raad geeft aan dat de minister van LNV de Tweede Kamer per brief van 15 mei 2003 heeft geïnformeerd over een aantal uitgangspunten voor een nieuw sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied. De Raad adviseert over een nadere invulling van dit sturingsmodel.

De Raad acht het verstandig dat de minister duidelijke prioriteiten stelt bij de verdeling van middelen tussen de provincies en dat de minister per provincie prestatiecontracten afsluit. De prestatiecontracten vormen daarbij tevens de basis voor afspraken over EU-bijdragen. Ook acht de Raad het verstandig dat de provincies in de toekomst op basis van de prestatiecontracten na 4-5 jaar verantwoording afleggen aan de minister van LNV over de geboekte resultaten. De Raad acht de provincies in de toekomst verantwoordelijk voor de wijze waarop de rijksmiddelen worden ingezet. Binnen de afgesproken periode en binnen de afspraken over doelen, prestaties en middelen heeft de provincie flexibiliteit bij de uitvoering. De Raad rekent het bereiken van de afgesproken prestaties tot de volledige verantwoordelijkheid van de provincies.

Om integrale afspraken en de nodige flexibiliteit voor de provincies mogelijk te maken, adviseert de Raad het Rijk de doelen in de VBTB-begroting meer integraal en op een hoger abstractieniveau dan nu te formuleren.

Overheid, burgers en organisaties werken samen

De Raad adviseert provincies en gemeenten in de eigen - op hoofdlijnen geformuleerde en geïntegreerde - doelen voor het landelijk gebied, uitdrukkelijk ruimte te laten voor initiatieven van maatschappelijk groepen ondernemers en individuele burgers.

De Raad adviseert provincies en gemeenten bij de start van een project afspraken te maken met maatschappelijke organisaties, ondernemers en individuele burgers en die in prestatiecontracten vast te leggen.

De Raad is van oordeel dat het activeren van de samenleving vraagt om een charismatisch bestuurder. Het werkproces in de streek is dikwijls gebaat bij een 'inspirator' uit de buurt of uit de streek. De Raad acht het gewenst dat de provincies in de regio samen met gemeenten laagdrempelige voorzieningen faciliteren om burgers en organisaties te ondersteunen.

Instrumenten voor gebiedsgericht beleid

Voor de financiering van gebiedsgericht beleid acht de Raad het gewenst dat verschillende gebiedsgerichte rijksbudgetten op nationaal niveau worden gebundeld tot één geldstroom: het Investeringsbudget voor het Landelijk Gebied (ILG). De provincies stellen gebiedsfondsen in bij het Groenfonds of bij commerciële banken. Zij voeren de regie bij het aantrekken van middelen bij derden en van Europese cofinanciering. Om het zelforganiserend vermogen van de samenleving te versterken, adviseert de Raad de provincies basisbudgetten beschikbaar te stellen voor burgers en organisaties om een vergoeding te kunnen geven voor onderzoeks-, apparaats- en overheadkosten.

De Raad adviseert de minister van LNV in gebiedsgerichte projecten belemmeringen weg te nemen, die voortvloeien uit 'de vaak starre' nationale regelgeving bij onderwerpen als varkensvrije zones, stank en ammoniak, de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en de nitraatrichtlijn. De rijksoverheid zou zich moeten beperken tot het formuleren van criteria waaraan andere overheden en de samenleving moeten voldoen. Provincies gaan dan zelf aard en locatie van het probleem na en vullen samen met gemeenten kaartbeelden in. De Raad vraagt de minister van LNV zonedig via aanpassing van de wet in enkele gebieden ruimte te creëren om met deze werkwijze te experimenteren.

De Raad adviseert de provincie per gebied niet meer dan één plan op te stellen, opgebouwd uit drie delen: een omgevingsplan, een inrichtingsplan en een beheersplan. In het omgevingsplan dienen ook de rijksdoelen te worden meegenomen. Het omgevingsplan bevat de ruimtelijke en de sectorale doelen van de provincie op het gebied van natuur, landbouw, milieu, recreatie en leefbaarheid platteland, maar ook de doelen van het Rijk.

Het inrichtingsplan waarborgt een samenhangende uitvoering van de doelstellingen. Aan het inrichtingsplan en het beheersplan zijn uitvoeringsmodules van maximaal vier jaar gekoppeld.

Kennis

De Raad adviseert gebiedsspecifieke kennis te ontwikkelen, te benutten en goed toegankelijk te maken voor alle betrokkenen.

Kabinetsreactie

Ik ben blij met het advies van de Raad. De voorstellen sluiten goed aan bij de gedachtevorm rond het nieuwe sturingsmodel voor het landelijk gebied. Bij de ontwikkeling van de Contourennota van het ILG heb ik dankbaar gebruik gemaakt van het advies.

Sturen op doelen en het maken van concrete meerjarige afspraken tussen Rijk en provincies over doelen en middelen, staan hierin centraal. Over de contouren van het ILG en het bestuurlijk akkoord dat hierover is bereikt, heb ik u per brief van 27 september jl. geïnformeerd. De periode 2005 - 2006 geldt als een overgangperiode waarin zoveel mogelijk volgens het nieuwe sturingsmodel gewerkt gaat worden. Onderstaand ga ik nader in op het advies van de Raad.

Heroriëntatie op de rol van overheid en samenleving

Ik ben met de Raad van mening dat een heroriëntatie op de rol van de overheid en de samenleving nodig is. Het streven naar een meer slagvaardige, effectieve overheid en een verantwoordelijke samenleving is door het kabinet verwoord in het regeerakkoord 'Meedoen, meer werk, minder regels' en in het actieprogramma 'Andere overheid'. De LNV-actie 'van zorgen voor naar zorgen dat' wordt uitgewerkt in de uitvoeringsstrategie voor het plattelandsbeleid, zoals beschreven in de Agenda voor een Vitaal Platteland en in de Nota Ruimte. De uitvoeringsstrategie krijgt gestalte in de plannen voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het ILG betekent voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid een verbeterde samenwerking tussen overheden. Het ILG levert een vorm van sturing waarbij de rijksoverheid daadwerkelijk stuurt op hoofdlijnen en toetst op resultaten. Het Rijk formuleert operationele doelen in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland en stelt daarbij middelen beschikbaar. Rijk en provincies maken hierover afspraken in convenanten. De provincies voeren de regie over de uitvoering van (integrale) projecten samen met gebiedsactoren en zorgen daarbij tevens voor de realisering van de rijksdoelen. De provincies kunnen hierbij op technisch, financieel en inhoudelijk gebied worden begeleid door de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Ik zie de provincies nadrukkelijk als de bestuurlijke regisseur van de gebiedsgerichte processen. Voor de DLG zie ik vooral in de uitvoering een zeer belangrijke rol als 'gebiedsmakelaar'.

Het belang van het beleid van de Europese Unie voor de nationale wet- en regelgeving is de afgelopen jaren enorm toegenomen. Dit geldt ook voor het gebiedsgerichte beleid.

Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de Habitat- en Vogelrichtlijnen, de Plattelandskaderverordening en de Kaderrichtlijn water. Vanzelfsprekend vormt de doorvertaling van het 'Brusselse beleid' een kerntaak van het Rijk.

Het nationale ruimtelijke en gebiedsgerichte beleid voor de komende jaren is recent vastgelegd in de Agenda voor een Vitaal Platteland (AVP) en de Nota Ruimte. Over de AVP hebben wij op 4 oktober bij de Kamerbehandeling van gedachten gewisseld. De Nota Ruimte is nog in behandeling. Ik ben van mening dat de nationale doelen in deze nota's helder zijn verwoord. De rijksdoelen zijn opnieuw geformuleerd, waarbij een aantal beleidscategorieën is komen te vervallen. Deze rijksdoelen zijn zoveel mogelijk uitgewerkt in meetbare en toetsbare operationele doelen, waaraan kwaliteitseisen en randvoorwaarden verbonden zijn. Voor de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid kunnen de provincies beschikken over rijksmiddelen, Europese cofinanciering en over een derde categorie middelen. Deze derde categorie omvat onder andere de eigen provinciale middelen, die van gemeenten en waterschappen en private middelen.

Voor de verdeling van de rijksmiddelen over de provincies ga ik primair uit van de (restant)taakstelling voor het betreffende rijksdoel in de betreffende provincie. Op verzoek van de provincies kunnen hierop (tijdelijke) aanpassingen plaatsvinden indien dit beter aansluit bij de provinciale ambities en mogelijkheden.

Ik ben mij ervan bewust dat het verkrijgen van EU-cofinanciering door provincies niet altijd eenvoudig verloopt. Dit is met name het geval met de subsidies in het kader van het huidige Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP1). Momenteel zijn een nieuwe Plattelandskaderverordening en een nieuw Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP2) in voorbereiding. Deze worden in 2007 van kracht. Het is mijn voornemen om de belemmeringen voor het verkrijgen van subsidies in het kader van POP2 zoveel mogelijk weg te nemen. Tegelijk wil ik de provincies oproepen om de huidige mogelijkheden voor EU-cofinanciering ten volle te benutten. Ik denk hierbij ook aan het inzetten van de Brusselse structuurfondsen van Doelstelling 2 (D2) in de reconstructiegebieden.

Het sturingsmodel nader ingevuld

De prioriteiten van het Rijk zijn in het Meerjarenprogramma (MJP) beschreven in de thema's natuur, milieu, landbouw, recreatie, landschap en reconstructie. De thema's zijn uitgewerkt als operationele doelen en

verbijzonderingen hiervan. Het Rijk stuurt op de operationele doelen en verbijzonderingen. In een volgend MJP zullen de rijksdoelen zoveel mogelijk per provincie worden aangegeven. Tevens kunnen in een volgend MJP nieuwe operationele doelen worden opgenomen.

In de opzet van het nieuwe sturingsmodel is gekozen voor een indicatieve verdeling van rijksmiddelen over de provincies, die primair gebaseerd is op de rijksdoelen in de provincies.

Het nieuwe sturingsmodel treedt op 1 januari 2007 in werking. Daarvoor dienen nog tal van acties te worden uitgevoerd, waaronder de wettelijke verankering van het ILG. De komende twee jaar is sprake van een implementatiefase voor het ILG.

Voor de jaren 2005 en 2006 is tevens sprake van een overgangssituatie, waarin ervaring opgedaan zal worden met elementen uit het sturingsmodel. Daarover is bestuurlijk overeengekomen om tweejarige contracten met de afzonderlijk provincies af te sluiten, waarbij zo veel mogelijk via de ILG-gedachte gewerkt zal worden. In het in voorbereiding zijnde uitvoeringscontract voor de jaren 2005 en 2006 zal gestuurd worden op de operationele rijksdoelen zoals omschreven in het MJP. Voor de meeste rijksdoelen kunnen per provincie restanttaakstellingen worden aangegeven. Deze vormen de basis voor een indicatieve verdeling van middelen over de provincies. Aan deze middelen zullen beoogde prestaties worden gekoppeld. Over de prestaties en de daarbij behorende middelen zal ik met de afzonderlijke provincies prestatie-afspraken maken en vastleggen in overeenkomsten. Hierin zullen ook afspraken over de EU-bijdragen worden opgenomen. Ook zal in deze tweejarige contractperiode de verplichtingenruimte voor 2006 reeds in 2005 worden opengesteld. Hierdoor kan, zij het op beperkte schaal, ervaring worden opgedaan met de nieuwe wijze van sturing.

Met de provincies zal ik nadere afspraken maken over de wijze van rapporteren en verantwoorden. Ik onderscheid daarbij drie vormen van rapportages: 1) jaarlijkse voortgangsrapportages, 2) verantwoording over bereikte doelen en bestede middelen na afloop van de contractperiode en 3) eindrapportage na financiering van de verplichtingen gedurende de contractperiode.

De provincies zullen in lijn met het RLG-advies een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor de wijze waarop de rijksmiddelen worden ingezet. In het nieuwe sturingsmodel maken Rijk en provincies voor 7 jaar afspraken over prestaties en middelen. De rijksmiddelen voor uitvoering van het gebiedsgerichte beleid worden samengebracht in één budget, het ILG. De provincies zijn vrij om deze middelen te besteden, op de belangrijke voorwaarde dat de afgesproken prestaties worden gerealiseerd binnen de convenantsperiode. Dit betekent dat provincies zelf kunnen bepalen hoe de prestaties over de contractperiode verdeeld worden. Provincies kunnen hierdoor flexibeler inspelen op de mogelijkheden in de regio's. De provincies zijn er voor verantwoordelijk dat de afgesproken prestaties gehaald worden.

De huidige VBTB-begroting sluit nog onvoldoende aan op de systematiek van operationele doelen in het MJP. Er loopt thans binnen LNV een project 'vereenvoudiging begroting' dat erop gericht is om de LNV-begroting beter aan te laten sluiten op de rijksdoelen. Hierbij zal een aantal budgetten worden samengevoegd. Hierdoor wordt beter zichtbaar welke middelen voor welke doelen beschikbaar zijn en de stuurbaarheid neemt toe. Voor sommige doelen zijn de middelen nu nog sterk verspreid over meerdere begrotingsartikelen. De planning is de nieuwe begrotingssystematiek voor het begrotingsjaar 2006 in te kunnen voeren.

Overheid, burgers en organisaties werken samen

Ik heb kennisgenomen van de adviezen aan provincies en gemeenten over de samenwerking en de maatschappelijke groepen, ondernemers en burgers. In de landelijke afspraken over het ILG zijn geen modellen vastgelegd over de vormen van samenwerking. Gebiedsgericht ontwikkelen vraagt om samenwerking op maat. Landbouworganisaties, recreatieverenigingen, organisaties op het gebied natuur, milieu en landschap, burgers en ondernemers blijven net als nu op veel verschillende manieren bij het beleid betrokken. Als initiatiefnemers van projecten kunnen ze actief deelnemen aan de vorming van het provinciaal meerjarenprogramma en daarmee bijdragen aan een vitaal platteland. Samenwerking met andere gebiedspartners is daarbij de sleutel.

Instrumenten voor gebiedsgericht beleid

Conform het advies van de Raad komt er een Investeringsbudget Landelijk Gebied, waarin de verschillende gebiedsgerichte rijksbudgetten worden samengebundeld in één budget voor alle doelen. Het ILG komt dus niet naast of bovenop alle bestaande regelingen, zoals die voor gebiedsgericht beleid (SGB) en landinrichting, maar vervangt deze in een keer.

De provincies krijgen zowel de bevoegdheid om binnen de afspraken in het ILG-convenant een financiële

bijdrage beschikbaar te (laten) stellen als de beschikking over de bijbehorende kasmiddelen. De kasmiddelen worden periodiek overgemaakt naar een provinciale rekening bij het Groenfonds.

Op basis van de contouren van het ILG zal een wet- en regelgevingstraject worden uitgewerkt. In dat traject is expliciet aandacht voor de wettelijke verankering van het ILG, de financiële regelingen die nodig zijn voor te realiseren rijksdoelen, de wijze waarop verantwoording en afrekening ingevuld moeten worden en de EU-voorwaarden.

De Raad adviseert mij in gebiedsgerichte projecten belemmeringen weg te nemen, die voortvloeien uit 'de vaak starre' nationale regelgeving bij onderwerpen als varkensvrije zones, stank en ammoniak, de EHS en de nitraatrichtlijn.

In de visie van de Agenda voor een Vitaal Platteland heeft het kabinet aangegeven dat de overheid de bereidheid moet tonen om regelgeving die onnodig knellend of beperkend is aan te passen. Door een goede coördinatie van instrumenten en maatregelen voor het platteland kan de uitvoering van beleid effectiever worden.

Concreet wijs ik in dit verband op het wetsvoorstel voor de Interimwet stad- en milieubenadering, dat onlangs ter behandeling aan de Tweede Kamer is aangeboden. Dit wetsvoorstel biedt gemeenten en provincies onder andere de mogelijkheid om af te wijken van de stank- en ammoniakregelgeving indien dit noodzakelijk is voor de agrarische bedrijfsontwikkeling of woningbouw in het landelijk gebied. Overigens blijkt in de praktijk dat de bestaande (milieu)regelgeving veelal voldoende ruimte biedt om knelpunten op te lossen.

Kennis

Gebiedsspecifieke kennis is essentieel voor een soepele uitvoering van het beleid. Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering zijn op lokaal niveau nodig om anderen in staat te stellen in te spelen op de veranderingen in het platteland.

Het ministerie van LNV/directie Platteland heeft in samenwerking met de ministeries van VROM en V&W en enkele provincies een website ontwikkeld over gebiedsgericht beleid: www.gebiedsgerichtbeleid.nl. Op de website worden de schaalniveaus (Rijk, provincie en regio) met elkaar verbonden. De website vormt een relatienetwerk van personen die betrokken zijn bij het gebiedsgerichte beleid en geeft informatie over relevante beleidsdoelen en -regelingen en de uitvoering.

LNV heeft het initiatief genomen om de kennis van de onderzoeksinstituten en onderzoekers over gebiedsgericht beleid en de vraagstukken die daarbinnen relevant zijn te koppelen aan de website. Dit moet leiden tot een verbeterde doorstroming van kennis voor het gebiedsgerichte beleid. De website functioneert dan als een database met beschikbare onderzoekskennis en als kennisspil waar vragen en antwoorden over gebiedsgericht beleid uitgewisseld worden.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

dr. C.P. Veerman