

**Vereenvoudiging en Verbetering**  
***Sturingsmodel* Gebiedsgerichte inrichting**  
**Landelijk Gebied:**

**Naar een Investeringsbudget**  
**Landelijk Gebied**

**Boer & Croon Process Managers**

mr. P. G. A. Noordanus  
G. W. van Montfrans-Hartman  
drs. T. A. Cardoso Ribeiro

december 2002

## INHOUDSOPGAVE

<b>0</b>	<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>DE CONTEXT: AANLEIDING, VRAAGSTELLING EN WERKWIJZE</b>	<b>5</b>
1.1	Vraagstelling en werkwijze	7
<b>2</b>	<b>ADVIES: VEREENVOUDIGING, VERBETERING EN EEN INVESTERINGSBUDGET LANDELIJK GEBIED [ILG]</b>	<b>8</b>
2.1	<b>Verdere vereenvoudiging van het sturingsmodel voor het landelijk gebied</b>	<b>9</b>
2.1.1	De optimale scope	
2.1.2	Bundeling geldstromen en meerjarige financiële zekerheid: Investeringsbudget Landelijk Gebied	
2.1.3	Bundeling van regelingen	
2.1.4	Coördinatie op rijksniveau	
2.1.5	Integratie van EU-geldstromen	
2.2	<b>Verbetering: aansluiting en afstemming <i>bottom-up</i> aanpak op <i>top-down</i> sturing op hoofdlijnen</b>	<b>14</b>
2.2.1	Decentraal afrekenen op resultaat en behaalde prestaties	
2.2.2	Gebiedsgericht werken: met en voor het gebied	
2.2.3	Sancties en beloning	
2.2.4	Inzet regulerende bevoegdheden	
2.3	<b>Adequate verantwoording als sluitstuk</b>	<b>18</b>
2.3.1	Van doelstelling tot resultaat in het Landelijk Gebied	
<b>3</b>	<b>STURINGSERVARINGEN ELDERS</b>	<b>21</b>
3.1	<b>In Nederland</b>	<b>21</b>
3.1.1	Grote Steden Beleid [GSB 1 & 2]	
3.1.2	Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing [ISV]	
3.1.3	Landinrichting	
3.2	<b>Met Europa</b>	<b>25</b>
3.3	<b>'Lessons learned'</b>	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>DE KNELPUNTEN: GELUIDEN UIT HET LANDELIJK GEBIED</b>	<b>29</b>
4.1	<b>Inhoudelijk: duidelijke afbakening van de breedte en reikwijdte van het sturingsmodel</b>	<b>30</b>
4.2	<b>Bestuurlijk: onduidelijke taak- verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke actoren</b>	<b>30</b>
4.3	<b>Verantwoording: meetbaar, haalbaar en afrekenbaar?</b>	<b>31</b>
4.4	<b>Financieel: onderuitputting, versnippering, continuïteit</b>	<b>31</b>
4.5	<b>Nederland redeneert te weinig vanuit Brussel</b>	<b>32</b>
4.6	<b>Tot slot</b>	<b>33</b>
<b>5</b>	<b>VEREENVOUDIGING EN VERBETERING: EEN SAMENVATTING OP HOOFDLIJNEN</b>	<b>34</b>
<b>6</b>	<b>NAWOORD</b>	<b>37</b>
	<b>BIJLAGEN</b>	<b>38</b>
1	Leden van de begeleidingsgroep	39
2	Lijst van geïnterviewden	40
3	Resultaatgericht management en VBTB	41
4	Schematische weergave taak- en verantwoordelijkheidsverdeling sturingsmodellen voor het landelijk en stedelijk gebied: a. SGB-, b. ISV-, c. GSB-, d. Landinrichtings-, e. POP- en f. ILG-sturingsmodel.	43
	<b>LITERATUUR</b>	<b>47</b>

## 0. VOORWOORD

Het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig en attractief landelijk gebied, ook voor stedelingen, door het stimuleren van initiatieven voor ontwikkeling, beheer en behoud van diversiteit en eigenheid van het landelijk gebied, kan ondanks de afspraken tussen Rijk en provincies in de Bestuursovereenkomst Inrichting Landelijk Gebied en de Regeling Subsidiëring Gebiedsgericht Beleid en reconstructie concentratiegebieden [SGB] beter. Het oordeel van alle betrokkenen is eensgezind: ondanks alle goede bedoelingen is er een te ingewikkeld systeem ontstaan met teveel beleidscategorieën, gebiedsaanwijzingen, regelingen en instrumenten met een niet aansluitende financieringssystematiek.

Dit heeft geleid tot een gezamenlijke vraag van het ministerie van LNV, VROM en het Interprovinciaal Overleg [IPO] namens de 12 provincies om tot aanbevelingen te komen voor het realiseren van strategische sturing op kwaliteit van het landelijk gebied door vereenvoudiging van het sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied met voldoende ruimte voor operationele invulling in de gebieden door de provincies.<sup>1</sup> Voorts werd gevraagd te adviseren over de mogelijkheden tot verbetering van de samenwerking tussen rijk en provincie door een verscherpte invulling van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze bestuurslagen.<sup>2</sup> Het antwoord op deze vragen vindt u in dit advies.

Dit advies is tot stand gekomen met inhoudelijke bijdragen van de begeleidingsgroep 'Verbetering en vereenvoudiging van het sturingsmodel gebiedsgericht beleid voor landelijk gebied' bestaande uit vertegenwoordigers van het IPO en de direct betrokken ministeries van LNV en VROM. In verband met de afstemming op BANS en de sturingsfilosofie van het rijk maakte naast de genoemde departementen ook het ministerie van BZK deel uit van dit traject. Inhoudelijke bijdragen zijn ook geleverd door 29 experts, allen met een eigen invalshoek en rol in de ontwikkeling en realisatie van een gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied. Zij hebben deelgenomen aan een individuele gespreksronde en hun kennis van en visie op het functioneren van het gebiedsgericht beleid ter beschikking gesteld tijdens de discussiebijeenkomst 'Verbetering en vereenvoudiging van de sturingsafspraken voor het Landelijk Gebied' op 1 november 2002 in het Provinciehuis Zuid-Holland. Wij danken allen voor hun medewerking en betrokkenheid.

---

<sup>1</sup> Het Sturingsmodel Gebiedsgerichte inrichting van het Landelijk Gebied fungeert als het bestuurlijke kader waarbinnen taken en verantwoordelijkheden tussen rijk en provincie zijn verdeeld en op 13 februari 2002 voor de tweede keer zijn vastgelegd in de 'Bestuursovereenkomst voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied [2002-2005].

<sup>2</sup> Opdrachtbevestigingsbrief Directeur Groene Ruimte en Recreatie, Ir. E. Pierhagen [GRR 2002-693], 30 mei 2002 n.a.v. opdrachtvoorstel Boer & Croon Process Managers, 22 april 2002.

De opbouw van dit advies is als volgt. Als eerste een korte schets van de achtergrond en dilemma's bij de toepassing van het huidige sturingsmodel voor het landelijk gebied. Vervolgens zet hoofdstuk 2 uiteen hoe naar onze opvatting tot verbetering en vereenvoudiging van het sturingsmodel voor het landelijk gebied kan worden gekomen, dit onder andere door middel van een investeringsbudget voor het landelijk gebied [ILG]. Deze aanbevelingen worden onderbouwd in hoofdstuk 3, waarin de ervaringen met het Grote Stedenbeleid [GSB], Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing [ISV], Landinrichting en de EU/Plattelandsontwikkelingsprogramma [POP] worden besproken en in hoofdstuk 4 met een analyse van de knelpunten die tijdens een gespreksronde onder 29 experts in het landelijk gebied gesignaleerd zijn. Ter afsluiting worden in hoofdstuk 5 de hoofdlijnen van dit advies kort samengevat.

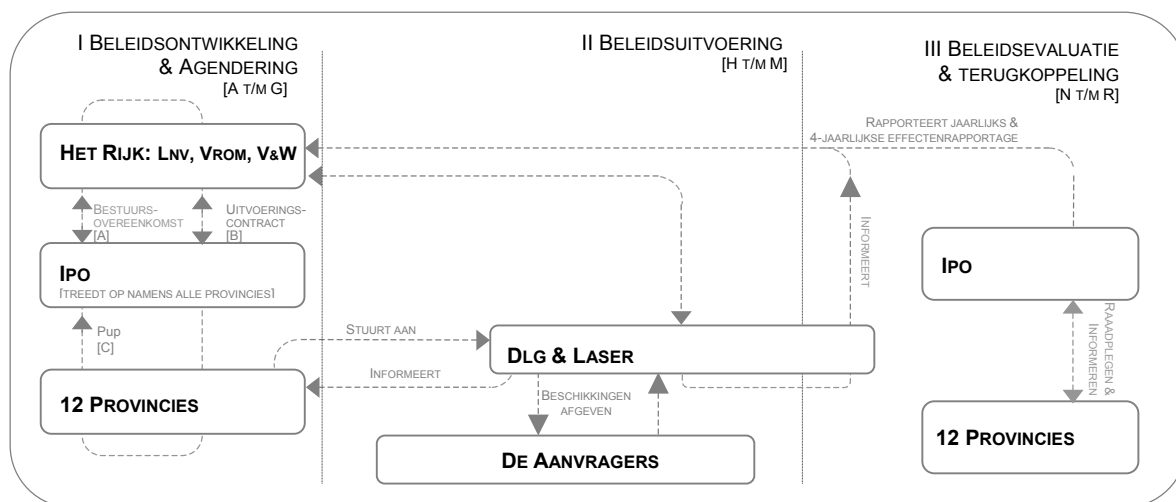
## 1. DE CONTEXT: AANLEIDING, VRAAGSTELLING EN WERKWIJZE

*'Nederland verstedelijkt. Was het landelijk gebied het domein van landbouw, natuur en wat recreatief medegebruik, nu dringen nieuwe claims het landelijk gebied binnen: wonen, werken, infrastructuur, recreatie en water. De grenzen tussen de stad en landelijk gebied vervagen. Mensen hebben behoefte aan rust en stilte in reactie op de dynamiek en het hoge tempo van het stadsleven. De ambitie is om de belevings- en gebruikswaarde van het landelijk gebied te vergroten voor alle inwoners.'*<sup>3</sup>

Op 13 februari 2002 zetten LNV, VROM, V&W en het IPO voor de komende vier jaar hun handtekening onder de tweede 'Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied'.<sup>4</sup> Deze bestuursovereenkomst schetst het sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied [in dit advies 'het sturingsmodel' genoemd], waarin *meerjarige* afspraken zijn vastgelegd over de taken en verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen voor de uitvoering van de regelingen voor de inrichting van het landelijk gebied, bedoeld als stimulans voor een bottom-up-benadering bij het ontwikkelen en in standhouden van een kwalitatief hoogwaardig landelijk gebied.<sup>5</sup> Als uitgangspunten van het sturingsmodel gelden:

1. het rijk stuurt op hoofdlijnen/ op afstand, spreekt provincies aan op resultaten conform toetsbare doelen in de bestuursovereenkomst en het uitvoeringscontract;
2. het InterProvinciaal Overleg [IPO] zorgt voor coördinatie bij de uitvoering en evaluatie, terwijl de 12 provincies zelf regie voeren over de uitvoering en verantwoordelijk zijn voor de programmering;
3. de Dienst Landelijk Gebied [DLG] en de Landelijke Service bij Regelingen [Laser] zijn uitvoerders en geven beschikkingen af aan door hen goedgekeurde aanvragen;
4. bundeling van geldstromen vanuit het rijk en
5. maximale Europese co-financiering.

**FIGUUR 1** \_BESTAANDE STURINGSMODEL: HOOFDFACTOREN PER BELEIDSFASE EN HUN TAKEN / VERANTWOORDELIJKHEDEN<sup>6</sup>



<sup>3</sup> Ministerie van LNV, *Structuurschema Groene Ruimte 2 [SGR 2]: Samen werken aan groen Nederland*, januari 2002, p. 12.

<sup>4</sup> De Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002-2005, 13 februari 2002, vervangt de Kaderbrief Groene Ruimte, Interprovinciaal Meerjarenprogramma en Jaarprogramma's Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Milieubeleid [bron: Bestuursovereenkomst 2002-2005, p. 2].

<sup>5</sup> Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte Inrichting Landelijk Gebied 2002-2005, p. 1 en 8. Zie ook bijlage 2.A.

<sup>6</sup> Bron: De Bestuursovereenkomst Gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002-2005, 13 februari 2002. Zie ook bijlage 2.A.

**SLEUTELDOCUMENTEN:**

**[A] Bestuursovereenkomst:** doelen/taakstellingen, indicaties beschikbare middelen vanuit het rijk, wordt jaarlijks voor 4 jaar afgesloten;

**[C] Provinciaal uitvoeringsprogramma [Pup]:** looptijd 4 jaar, toetsbare doelen voor gebieden, uitwerking in maatregelen en projecten, aanduiding benodigde rijks- [max. 75-90%] en provinciale middelen en vaststelling door Provinciale Staten;

**[B] Uitvoeringscontract:** doelen/taakstellingen per provincie en de bevestiging van het bestuurlijk en financieel *commitment* gebaseerd op de gebiedsprogramma's, d.w.z. afspraken over operationele doelen en inzet rijks gelden, afspraken over *monitoring* en verantwoording en flexibiliteit inzet gelden t.b.v. maatregelen en gebieden;

Bijna een jaar later wordt geconstateerd dat de sturingsafspraken in de praktijk nog onvoldoende de voorgenomen gebiedsgerichte aanpak faciliteren en de beoogde vereenvoudiging van regels en bundeling van geldstromen waarmaken. De verschillende plannen en regelingen - rijksnota's, streekplannen en bestemmingsplannen – schuren langs elkaar heen en missen nog voldoende afstemming en integraliteit, generieke en sectorale beleidskaders van rijk, provincie en gemeenten lopen door elkaar. Actoren in de gebieden raken hierin verstrikt. Tussen de provincies is de mate waarin men gebiedsgericht te werk gaat en op de hoogte is van de veelheid aan regelingen zeer uiteenlopend, waardoor het ingewikkelde systeem van beleidscategorieën en instrumenten nog onvoldoende aansluiting vindt met de actuele en toekomstige behoeften in het landelijk gebied. Daar komt bij, dat hoewel de vereenvoudiging van regelgeving en geldstromen voor de gebiedsgerichte aanpak in gang is gezet, er in ieder geval drie complicerende factoren blijken te zijn, namelijk:

- 1. Afstemming op het Plattelandsbeleid en het verantwoordingsmechanisme van de EU -** voor het realiseren van het gebiedsgericht beleid ontvangt het rijk co-financiering van het EU-POP, waardoor aan de eisen van dit Europese programma voldaan moet worden;
- 2. Een woud van regelingen -** voor een gebiedsgerichte aanpak moet nog steeds rekening worden gehouden met de vele rijks- én provinciale regelingen, alleen bij het ministerie van LNV zijn er al zo'n 82 geteld, met eigen operationele doelstelling en handhavers die elk eigen eisen stellen aan de uitvoering en verantwoording.<sup>7</sup> Niet onbelangrijk is tevens dat regelingen maken voor politici een aantrekkelijke manier blijft om hun wensen vast te leggen en zichtbaar te maken;
- 3. Gebiedsselectie in de praktijk -** een belangrijk aandachtspunt lijkt de selectie en aanwijzing van gebieden, waarop geïntegreerd gebiedsgericht beleid zich zal moeten richten. Zijn selectie en toewijzing op dit moment toereikend geregeld? Het aantal voorgedragen gebieden (78) maakt geen selectieve indruk, maar doet eerder denken aan een landelijk dekkend voorstel<sup>8</sup>. Zou er onderscheid gemaakt moeten worden tussen a. het behouden en beschermen uit nationaal belang' met een top-down regime en provincie als decentrale budgethouder en b. het stimuleren van ontwikkeling en behoud van overige gebieden [onder de verantwoordelijkheid van de provincie met ruimte voor diversiteit tussen provincies binnen rijkskader] met een bottom-up regime?

<sup>7</sup> Landschapontwikkeling met lokale middelen – Overbeek, Rijk en Hoogenboom, LEI – april 2002.

<sup>8</sup> Uitvoeringscontract gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002-2005 – LNV, VROM, V&W en IPO – februari 2002.

## 1.1 Vraagstelling en werkwijze

Tegen deze achtergrond en rekeninghoudend met de context waarin het sturingsmodel functioneert, is het doel van dit advies aanbevelingen [hoofdstuk 2] te doen ten behoeve van:

1. Strategische sturing op kwaliteit van het landelijk gebied door een vereenvoudiging van het sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied;
2. Verbetering van de samenwerking binnen de bestuursovereenkomst tussen de rijksoverheid en provincies, onder andere door het vastleggen van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen;
3. Vereenvoudiging van de regels en budgetten [op hoofdlijnen].

Om de hierboven genoemde doelen te kunnen vertalen naar een werkbaar, effectief en breed gedragen besturingssysteem zijn de volgende 3 sporen gehanteerd:

1. Het opstellen van een verkenning van besturings- en investeringssystemen met gelijksoortige doelstellingen en instrumenten [GSB, ISV, Landinrichting en EU/POP], opdat inzicht wordt verkregen in de kritische succesfactoren en mogelijk valkuilen van dergelijke systemen [hoofdstuk 3] en zo materiaal te verschaffen voor een gedragen sturingsmodel.
2. Het maken van een knelpuntenanalyse op basis van interviews met een brede groep van betrokkenen, zoals 'eindgebruikers', uitvoerders van de regelingen en provinciale bestuurders. Doel van deze exercitie was het inventariseren van de knelpunten in de huidige opzet, de mogelijkheden voor de vereenvoudiging en verbetering van het sturingsmodel [hoofdstuk 4] en tegelijkertijd verkennen van het draagvlak.
3. Interactieve ontwikkeling van voorstellen. Dit is gebeurd op basis van de verkenning en de knelpuntenanalyse. In een discussiebijeenkomst heeft een brede groep vertegenwoordigers van bij de gebiedsgerichte inrichting betrokken organisaties aanbevelingen opgesteld voor vereenvoudiging en verbetering van het sturingsmodel [hoofdstuk 4].

## **2. ADVIES: VEREENVOUDIGING, VERBETERING EN EEN INVESTERINGSBUDGET LANDELIJK GEBIED**

De reeds ingezette lijn van vereenvoudiging van regelgeving en geldstromen heeft verdere versterking nodig. Hoewel met de bestuursovereenkomst 2002-2005 belangrijke stappen zijn gezet voor de verdere afbakening van taken tussen rijk, provincies en de uitvoerende diensten, blijft de gebrekkige aansluiting tussen beleid en uitvoering een punt van aandacht. Vandaar dat voor verdere effectieve vereenvoudiging en verbetering van het sturingsmodel in onze optiek in de eerste plaats een aantal algemene uitgangspunten daadwerkelijk toegepast moeten worden bij het nakomen van de sturingsafspraken tussen rijk en provincie, namelijk:

- **Een open systeem** waarbinnen in nauwe samenwerking met het gebied integraal beleid kan worden ontwikkeld [wisselwerking leidt tot leren];
- **Complementair bestuur** met goede afstemming van afspraken over taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende bestuurslagen [geen verantwoordelijkheden zonder bevoegdheden];
- **Strategische sturing door het rijk op doelstellingen en decentrale operationalisatie**, een werkwijze die moet leiden tot resultaten met het gewenste effect.
- **Adequaat verantwoordingsmechanisme** gericht op afrekenen én leren;
- **Afstemming tussen vraag en aanbod**, het systeem conformeert zich aan de werkelijkheid en niet andersom.

Binnen dit algemene kader worden hieronder op basis van de ‘lessons learned’ [hoofdstuk 3 en 4] kritische succesfactoren benoemd voor een adequate vereenvoudiging en verbetering van het bestaande sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied en wordt concreet het voorstel gedaan en uitgewerkt om naar het voorbeeld van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing [ISV] te komen tot een Investeringsbudget Landelijk Gebied [ILG].

### **1. Verdere vereenvoudiging door:**

- *De optimale scope te kiezen*: keuzes maken over de reikwijdte van beleid is onontbeerlijk.
- *Bundeling regelingen*: door de bomen het bos weer zien.
- *Bundeling van geldstromen en borgen van financiële continuïteit*: minder ‘potjes’, meerjarenbudgetten en financiers op langere termijn.

### **2. Verbetering met behulp van:**

- *Eenduidige coördinatie en afstemming*: heldere verantwoordelijkheidsverdeling met bevoegdheden voor de verscheidene overheden die weten wat ze willen én *doen* wat ze zeggen.
- *Gebiedsgericht beleid is van en voor het gebied*: initiatiefnemers in het gebied hebben voldoende ruimte nodig om binnen de rijkskaders te kunnen ondernemen.
- *Begroting en verantwoording: haalbaar, meetbaar en afrekenbaar*: geen zichtbaar effectief gebiedsgericht beleid zonder heldere afspraken ten aanzien van de beleidsdoelstellingen en de daar aan gekoppelde middelen.



## 2.1 Verdere vereenvoudiging van het sturingsmodel voor het landelijk gebied

### 2.1.1 De optimale scope

Ideaaltypisch gaat het bij gebiedsgericht beleid voor landelijke gebieden om integraal beleid. Beleid dat zich niet beperkt tot het fysieke domein van ruimtelijke investeringen en beheer, maar ook betrekking heeft op economische revitalisering, cultureel en sociaal beleid in plattelandsgebieden [de BANS invalshoek].

Integraal gebiedsgericht beleid blijft het ontwikkelingsperspectief voor de langere termijn, maar voor het te creëren beleidssysteem wordt om pragmatische redenen voorgesteld dit te beperken tot het fysieke domein. Dat wil zeggen tot ruimtelijke investeringen, milieumaatregelen, natuur- en landschapsbeheer inclusief de cultuurhistorische kant daarvan [Belvédère] en het waterbeheer in plattelandsgebieden. Het gaat daarbij nadrukkelijk om inrichting en beheer, inclusief de daarvoor nodige verwerving, maar ook de landinrichting zou in de nieuwe opzet dienen te worden meegenomen met de erkenning van de overgangsvraagstukken die daarbij zullen moeten worden opgelost. Het stelsel moet tenslotte zo zijn ingericht dat andere aspecten van plattelandsontwikkeling wel bij de te maken gebiedsgerichte plannen moeten worden betrokken en waar mogelijk kunnen worden meegekoppeld. Dit vraagt aandacht voor coördinatiestructuren en overlegvereisten.

Bij de beperking tot het fysieke domein moeten overigens nog een tweetal kanttekeningen gemaakt worden. De eerste betreft het waterbeheer. Onmiskenbaar is het zo dat dit voor de ontwikkeling van plattelandsgebieden een cruciale factor vormt. Het probleem dat zich evenwel voordoet, als het om het nieuwe sturingsstelsel [ILG] gaat, is dat de bekostiging van noodzakelijke maatregelen voor een proactief waterbeheer nog onvoldoende is geregeld. En als het dus gaat om bundeling van geldstromen, is het in ieder geval voor wat betreft de rijksoverheid zo dat betrekkelijk weinig financieel perspectief kan worden geboden.

De tweede opmerking betreft het feit dat niet alle ruimtelijke investeringen in het fysieke domein aanleiding geven voor bundeling van geldstromen in het hieronder geschetste perspectief. De investeringen op verkeers- en vervoersterrein bijvoorbeeld zijn wel relevant voor de ontwikkeling van plattelandsgebieden maar kennen hun eigen planningssystematiek. Een integratie met de geldstromen voor inrichting en beheer van landelijke gebieden is niet per se nodig, nog los van de realiteitswaarde van een eventueel voornemen daartoe. Ook hier is een bestuurlijke koppeling van investeringsvoornemens, die overigens met de voorgenomen meer decentrale besluitvorming over investeringen in infrastructuur [de gebundelde doeluitkering GDU] ook makkelijker mogelijk wordt, de meer voor de hand liggende oplossing.

Aandachtspunt is tenslotte de afbakening tussen wat landelijke en stedelijke gebieden zijn en daarmee wat binnen het ISV valt en wat wordt ondergebracht bij het te ontwerpen beleidssysteem voor het landelijk gebied. In een situatie dat het onderscheid tussen landelijk en stedelijk gebied steeds meer vervaagt, kan een principiële afbakening moeilijk worden aangegeven. Het uitgangspunt binnen/buiten de bebouwde kom biedt op zichzelf voorlopig voldoende aanknopingspunten.

Aandachtspunten op termijn zijn: het perspectief van het ISV – wel of niet regionaliseren – en de feitelijke invulling die het begrip stedelijke netwerken in de stedelijke planning zal krijgen. Deze beide zaken vallen buiten het bereik van dit advies. Wel zal een keuze gemaakt moeten worden hoe met het budget Groen In en Om de Stad [GIOS] moet worden omgegaan. Dit GIOS-budget zou dan deels aan het ISV kunnen worden toegevoegd.

Alvorens nu verder op de keuzes in te gaan die bij de vormgeving van het investeringsbudget landelijke gebieden [ILG] aan de orde komen, dient eerst nog iets gezegd te worden over de relatie tussen investeren en reguleren. Het ILG gaat immers over investeringsbeleid: aankopen, beheer of herontwikkeling, financiering van herinrichtingsmaatregelen, et cetera.

Daarnaast is er natuurlijk de regulerende rol van de verscheidene overheden die bij de introductie van het ILG uiteraard onverlet blijft. Bij de regulerende rol gaat het om hanteren van bevoegdheden op het terrein van de ruimtelijke ordening, toepassing van de natuurbeschermingswet, waterstaatswetgeving, milieu, et cetera.

Beide rollen kunnen los van elkaar worden gezien, maar liggen in de praktijk vaak in elkaars verlengde. Een beschermd natuurgebied vergt een adequate planologische bescherming.

Landinrichtingsmaatregelen zijn vaak verbonden met besluiten op het gebied van waterbeheer e.d. Bij de opzet van het investeringsbudget landelijk gebied kiezen wij daarom voor een aanpak die het mede mogelijk maakt sluitende afspraken te maken over de hantering van relevante bevoegdheden voor bestemming, inrichting en beheer.

### 2.1.2 Bundeling geldstromen en meerjarige financiële zekerheid: Investeringsbudget Landelijk Gebied

De overige geldstromen die beschikbaar zijn voor inrichting en beheer van landelijke gebieden, inclusief de daarvoor eventueel nodige verwerving van gronden, worden in onze visie gebundeld in het bovengenoemde investeringsbudget landelijke gebieden. Voor vormgeving daarvan zijn verschillende mogelijkheden denkbaar. Wij onderscheiden er drie:

1. er kan gekozen worden voor een **gecoördineerde inzet** van middelen met intact houden van de bestaande begrotingsposten. Op rijksniveau wordt dan voorzien in een coördinatieorgaan dat zich bezig houdt met de hieronder nader te bespreken meerjarige financiële afspraken met de provincies. Binnen de begrotingscyclus kan flexibiliteit tussen deelbudgetten georganiseerd worden op een comptabel verantwoorde wijze. De betrokken bewindslieden en de departementen c.q. departementsonderdelen behouden daarbij hun eigen begrotingspost met de daarbij behorende invloed. Specifieke inhoudelijke opgaven blijven op rijksniveau van een begrotingsbedrag voorzien politiek zichtbaar.
2. er kan ook gekozen worden voor een **integratie** van rijksbegrotingsposten in één investeringsbudget landelijk gebied met een goede coördinatiestructuur om zeker te stellen dat er sprake is van een gezamenlijke beleidsinzet.

3. tenslotte kan de bundeling van geldstromen ook verbonden worden met **fondsvorming** op rijksniveau zodat er over begrotingsjaren heen de mogelijkheid bestaat om te sparen c.q. te ontsparen. Er zou dan een fonds plattelandsontwikkeling ontstaan met een zekere analogie naar het voormalige stadsvernieuwingsfonds met meer zekerheid over inzet van middelen over meer jaren.

Ons advies is te kiezen voor de tweede optie, het geïntegreerde Investeringsbudget Landelijk Gebied [ILG]. Wij zien in een opzet die zicht slechts richt op coördinatie van geldstromen het risico van het in stand blijven van verkokering en ook een te grote overleginspanning op rijksniveau. En als het gaat om fondsvorming is het zo dat daar op de rijksbegroting op zichzelf geen noodzaak voor is. Nog daargelaten de politiek-bestuurlijke wenselijkheid. In onze visie zou voorwaardelijke meerjarige financiële zekerheid geboden moeten worden op dezelfde wijze als bij het investeringsbudget stedelijke [ISV] het geval is. En zou de praktijk van reserveren via het groenfonds door de provincies gecontinueerd kunnen worden.

### 2.1.3 Bundeling van regelingen

De invoering van het ILG leidt ertoe dat het aantal [LNV-]regelingen opgeschoond/verminderd wordt en tevens moet leiden tot het bundelen/opschonen van regelingen van andere departementen c.q. provincies. De bedoeling is dat in het ILG de LNV-regelingen worden opgenomen die voor inrichting en beheer van landelijke gebieden gelden, inclusief de verwervingsbudgetten. Bij het Ministerie van VROM gaat het om middelen die voor milieubeleid voor landelijke gebieden relevant zijn, terwijl ook bezien zal moeten worden welke op de VROM-begroting beschikbare investeringsmiddelen voor taakstelling van het ILG relevant zijn. Bij het Ministerie van OC&W gaat het om de middelen van het Belvédère-beleid.

Voor wat betreft het waterbeheer stellen wij voor om in overleg met de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat te bepalen hoe een zinnige verbinding en verbreding met gebiedsgerichte doelen van bestaande regelingen met het ILG tot stand kan worden gebracht. Er zou een strategische budget voor waterbeheer op de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kunnen worden gecreëerd door herallocatie van middelen en dat strategisch budget zou aan het ILG kunnen worden toegevoegd. Een en ander onverlet latend de positie van de waterschappen bij de financiering van voor het regionale waterbeheer noodzakelijke investeringen.

Waar het gaat om de LNV-middelen vergt agrarisch natuurbeheer en particulier natuurbeheer nog een aparte beschouwing. Voor wat betreft het beheer gaat het dan om de subsidiebeschikkingen die nu onderdeel uitmaken van het programma beheer. Hoewel de provincies reeds de mogelijkheid hebben om in een gebiedsplan aan te geven waar verwerving dan wel beheer zal plaatsvinden, als voorwaarde voor het verkrijgen van een subsidiebeschikking agrarisch natuurbeheer, wordt de verdere invulling vanwege de rijksfinanciering sterk door het rijk gestuurd. Binnen deze kaders is weinig ruimte voor sturing van onderaf, waar binnen een gebiedsgerichte aanpak meer mogelijkheden voor zijn.

Ideaaltypisch valt dan te pleiten voor onderbrenging van agrarisch natuurbeheer in het ILG. Discussiepunt is dan wel dat een complexer ILG een belemmering kan zijn voor een snelle invoering en dat om die reden de nadruk kan worden gelegd op het ILG als groeimodel, wat betekent dat een gefaseerde opname van gebiedsgerichte doelen van bestaande regelingen dient plaats te vinden.

Overigens het tot stand brengen van het ILG is een kwestie van bestuurlijke wil en het interdepartementaal onderhandelingsproces. De maatvoering van het budget zal daar ongetwijfeld een afgeleide van zijn.

#### 2.1.4 Coördinatie op rijksniveau

Om te waarborgen dat het investeringsbudget landelijke gebieden een interdepartementaal karakter houdt in zijn doelbepaling en aanwending van middelen, stellen wij twee zaken voor.

Allereerst zal er voorzien moeten worden in een adequate coördinatiestructuur. Het lijkt ons noodzakelijk dat er een ambtelijk voorportaal en een bestuurlijke coördinatiecommissie tot stand wordt gebracht. Een en ander in relatie tot het bestaand stelsel van onderraden en ambtelijke voorportalen. Daarnaast zou er in onze optiek met het oog op de afspraken die over de aanwending van middelen met de provincies gemaakt zullen moeten worden een gezamenlijk rijksbeleidskader tot stand moeten worden gebracht. De besteding van middelen vindt uiteraard zijn basis in de lange termijn plannen van het rijk. Zoals de 5<sup>e</sup> Nota, de Groene Nota's, en het regeringsstandpunt waterbeheer in de 21<sup>ste</sup> eeuw. Inhoudelijke koppelingen met deze lange termijn visies is een goede zaak, maar moet naar onze mening niet vertaald worden naar formele, in de wet vastgelegde, afstemmingsprocedures, opdat de noodzakelijke bestuurlijke slagvaardigheid en flexibiliteit over kabinetsperiodes heen mogelijk is [alleen een PKB wijzigen kost al zo'n 2 jaar].

Een nadere concretisering, betrekking hebbend op wat er voor de korte/middellange termijn concreet aan doelen moet worden nagestreefd, lijkt ons vanwege het noodzakelijke interdepartementale draagvlak onmisbaar. Dat is voor ons het op te stellen rijksbeleidskader, een op werkbare hoofdlijnen geformuleerde interdepartementale aanpak als integrale uitwerking van de brede kaders uiteengezet in de rijksnota's. In een dialoog tussen rijk en provincie moet tot concretisering van het rijkskader gekomen worden door formulering van afrekenbare doelen [koppeling tussen beleidsdoelstellingen en middelen].

De positie die aldus ontstaat is er een waarbij de coördinerende rol van de Minister van LNV voor de plattelandsontwikkeling nader geïnstrumenteerd wordt. De algemene coördinerende bevoegdheid van de Minister van VROM op het terrein van ruimtelijke ordening laat dit uiteraard onverlet.

### 2.1.5 Integratie van EU-geldstromen

Een belangrijk aandachtspunt bij de bepleite bundeling van geldstromen betreft tevens de EU-middelen die voor het plattelandsbeleid beschikbaar zijn of de komende periode zullen komen. Allereerst gaat het hier om de POP-middelen, maar ook andere Europese steunregelingen zoals de doelstelling-twee [D-2] middelen en het Interreg budget kunnen voor plattelandsontwikkeling relevant zijn. Het vraagstuk dat moet worden opgelost bij een introductie van een nieuwe wijze van werken is hoe de beoordelings- en verantwoordingsmethodiek van de Europese Unie kan worden verenigd met de voorgestelde meer decentrale wijze van werken. Eenvoudig is dat niet. Immers de EU-steun is sterk projectgericht en richt zich tot individuele rechthebbenden, soms niet tot overheden.

Met name de afstemming van de nationale en de Europese begrotings- en verantwoordingsmethodiek leidt tot detaillering. Wel moet gezegd worden dat de oorzaak van deze bureaucratie ook in Nederland ligt en niet alleen uit Brussel komt. Toch zullen ook in de toekomst - gegeven de ontwikkeling van het Europese landbouwbeleid - Europese budgetten in de plattelandsontwikkeling een belangrijke rol blijven spelen.

Wij kunnen de spanning op het nieuwe beleidssysteem die daardoor ontstaat niet geheel oplossen, maar bevelen aan de volgende maatregelen te treffen tot 2006:

- Breng het beleidskader ILG tijdig in het overleg met Brussel om daarmee committent te verkrijgen en een positieve beoordeling van concrete op de prestatiecontracten gebaseerde projecten.
- Houdt het regiebureau POP tot 2006 in de lucht als een te raadplegen schakelpunt tussen en voor overheden: Rijk – Provincie en EU.
- Organiseer van daaruit een gecoördineerde opstelling gericht op het bevorderen van een [positieve] beoordeling van de provinciale ontwikkelingsprogramma's c.q. prestatiecontracten [pág. 14].
- Stuur in de toekomst – in de periode na 2006 - bewuster bij wat wel en wat niet onder EU-financiering wordt gebracht en wat ten laste komt van de rijksbegroting. Breng alleen voor Brussel heldere evidente EU-approved maatregelen onder bij EU-budgetten.
- Werk aan coalities gericht op vereenvoudiging van Brusselse regelgeving en meer decentrale/nationale verantwoordelijkheid bij de uitvoering.

De discussie over de afbouw van inkomenssteun en de [partiële] vervanging daarvan door budgetten voor plattelandsontwikkeling is nog volop gaande. Hier liggen voor het ILG de nodige perspectieven.

## 2.2 Verbetering: aansluiting en afstemming *bottom-up* aanpak op *top-down* sturing op hoofdlijnen

Uitgaande van de boven besproken bundeling van geldstromen op rijksniveau adviseren wij om bij de daadwerkelijke besteding van de middelen de provincie een meer centrale rol te geven. Het rijk zal hierover met de afzonderlijke provincies nadere afspraken moeten maken. Voor de wijze waarop dit het best vorm gegeven kan worden, zien wij twee modellen:

1. allereerst zou kunnen worden aangesloten bij de wijze van werken bij het ISV. In die situatie zou per provincie een provinciaal **meerjarig ontwikkelingsprogramma** kunnen worden opgesteld waarover met het rijk wordt onderhandeld. Uitgaande van het rijksbeleidskader geeft het rijk in die opvatting per provincie een financiële indicatie die de provincie kan gebruiken bij het opstellen van het meerjarig ontwikkelingsprogramma. De provincie doet vervolgens voorstellen en onderhandelt deze met het rijk uit. Het rijksbeleidskader is daarbij bij de provincies bekend en zal in de onderhandelingen met het rijk voor wat betreft de rijksinbreng een centrale rol vervullen. Voordeel van dit model is dat de provincie het voortouw heeft bij de planvorming. Het nadeel ligt in de mogelijkerwijs omslachtige tot wijze waarop het meerjarige ontwikkelingsprogramma tot stand komt.
2. daarom is ook een meer eenvoudig model denkbaar waarbij gewerkt wordt met **provinciale prestatiecontracten**. Het rijk stelt het rijksbeleidskader op, bekennt kleur en nodigt de provincies uit voor verdere invulling. Vervolgens wordt er gewerkt naar overeenstemming tussen rijk en provincie over de in te zetten middelen. Voordeel van dit model is de eenvoud en de heldere beleidsinzet, waarbij de middelen aan doelstellingen gekoppeld worden en niet aan instrumenten. Nadeel is het risico van een te sterke top-down inzet bij de contractvorming.

Als overwegende adviseren wij te kiezen voor het laatste model, namelijk dat van de provinciale prestatiecontracten. Qua bestuurslasten lijkt dit de beste oplossing. Er ontstaat geen extra planverplichting. Wel zou een indicatief budget kunnen worden afgegeven, zodat voor de afzonderlijke provincies helder is binnen welk kader de contractsonderhandelingen kunnen worden gevoerd. De prestatiecontracten zullen met de afzonderlijke provincies gesloten moeten worden. Het IPO heeft daarbij dus geen rol en de huidige [her]verdelingsrol van budgetten wordt daarmee beëindigd. Uiteraard is het wel zo dat het IPO namens de gezamenlijke provincies als adviseur kan en moet worden betrokken bij de opstelling van het rijksbeleidskader.

### 2.2.1 Decentraal afrekenen op resultaat en behaalde prestaties

Het prestatiecontract – per provincie voor een periode van vier jaar met het Rijk af te sluiten – vormt de kern van het door ons voorgestelde stelsel. In deze paragraaf willen wij op een viertal aspecten van dit contract wijzen die voor het slagen van de door ons voorgestelde benadering essentieel zijn.

Het eerste aspect heeft betrekking op de wijze van omschrijving van de performance die in de prestatiecontracten overeengekomen wordt. De huidige situatie is er een, waarbij sprake is van een grote hoeveelheid zeer concreet geformuleerde doelen en subdoelen. Dit heeft geleid tot een weinig werkbare situatie met een evident gebrek aan flexibiliteit. De reden waarom inmiddels het uitdunnen/bundelen van de prestatiedoelen is ingezet. De in de prestatiecontracten te formuleren en te realiseren doelen moeten evenwel ook voldoende concreet geformuleerd worden om een zinvolle verantwoording mogelijk te maken [§ 4.3, tabel 1A en 1B]. Bij het onderzocht op het punt van prestatieafspraken enigszins vergelijkbare investeringsbudget stedelijke gebieden [ISV] bestaat achteraf bij het Rijk het gevoel dat er te weinig gelet is op de daadwerkelijke haalbaarheid van door een aantal gemeenten aan henzelf gestelde ambitieniveau.

De overeengekomen output zal geformuleerd moeten worden op een manier dat er sprake is van afrekenbaarheid en dus voldoende concreetheid zonder dat dit leidt tot een te grote gedetailleerdheid en té hoge ambities. Immers bij te gedetailleerde afspraken zal de provincie in een lastige positie komen – dat is het tweede aspect – om gemaakte afspraken zinnig te vertalen in de op een lager schaalniveau te ontwikkelen meer integrale gebiedsplannen. De provincie moet kunnen schakelen tussen de afspraken met het Rijk en het gebiedsgericht werken op regionale schaal. Dat vergt bestuurlijk handwerk. Overreden en overtuigen en de gebiedscommissies en de achterliggende actoren committeren aan de afspraken. Dan helpt het niet als er zoals nu met meer dan tachtig [sub-]doelen met daaraan gehangen concrete prestaties moet worden gewerkt.

Dit raakt – en dat is een derde aspect – de wijze waarop tot de provinciale prestatiecontracten gekomen wordt. Als dit in een gesloten proces gebeurt, waarbij het Rijk een voorstel doet, de provincie reageert en in bestuurlijk overleg vervolgens overeenstemming wordt gezocht, is er het risico dat er te weinig oog is voor specifieke regionale opgaven en ook voorbij gekeken wordt aan het zinvol mee koppelen van regionale belangen en initiatieven.

Wij adviseren daarom te kiezen voor een meer open besluitvormingsproces waarbij ruimte is voor inbreng van de decentrale initiatieven, sprake is van betrokkenheid van gebieds-commissies en vanaf het begin de relatie tussen [provinciale] contractvorming en regionale gebiedsgerichte uitvoering in de gaten gehouden wordt, zonder dat het rijk zijn eindverantwoordelijkheden uit het oog verliest. Wij bevelen aan daarvoor ook vooral de nodige procesvereisten te formuleren.

De wijze van formuleren van de te leveren performance zal ook moeten voldoen aan de eisen die het VBTB-proces stelt [§ 4.3]. Onze opvatting daarbij is, dat binnen het gekozen model van prestatiecontracten daarvoor op zichzelf voldoende mogelijkheden bestaan.

Alles komt neer op de wijze waarop de prestaties kunnen worden geformuleerd. Kan behalve concrete output, ook [gewenste] outcome zinvol worden aangegeven? Kan output binnen het boven aangegeven spanningsveld voldoende toetsbaar worden gemaakt?

Dit zijn overigens vragen die het gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied in het algemeen raken. Zij moeten worden beantwoord bij een vervanging van de huidige te gedetailleerde sturing op de vele [sub-]doelen in de bestuursovereenkomst en uitvoeringscontract. En ze hangen in hun beantwoording ook samen met de zoektocht die Rijksbreed nog gaande is naar de juiste maatvoering in het VBTB-proces als waarborg van een goede informatievoorziening en verantwoording aan het parlement. Wij zien de relatie met VBTB dus als een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van onze voorstellen, maar zeker niet als een onoplosbaar vraagstuk [zie § 2.3].

### 2.2.2 Gebiedsgericht werken: met en voor het gebied

De prestatiecontracten geven in de relatie tussen het Rijk en de afzonderlijke provincies aan wat er moet gebeuren en welke sancties er liggen op het niet nakomen van de gemaakte afspraken. De vraag wanneer, waar precies wat gaat gebeuren, is daarmee nog niet voldoende beantwoord. De provincie zal het prestatiecontract moeten vertalen en concretiseren in gebiedsgerichte aanpakken. De huidige situatie is er een met teveel elkaar deels overlappende gebiedsaanwijzingen en van die situatie moeten we af. Het leidt tot onhelderheid voor mede-overheden en particulieren en ook tot een gefragmenteerde aandacht en aanpak. Wij adviseren dat er één plan per gebied komt en dat de provincie prioriteert welke gebieden met wat voor programma worden aangewezen. Het provinciaal bestuur moet dat doen ten behoeve van het prestatiecontract en het daarin liggend financieel perspectief als onderlegger, maar zal omgekeerd ook de mogelijkheden en initiatieven die zich in de verschillende gebieden voordoen, als input moeten gebruiken bij de onderhandelingen over het prestatiecontract.

De totstandkoming van een gebiedsplan is de verantwoordelijkheid van de betreffende provincie en dient te worden opgevat als een coproductie van beleid. Daartoe werken de betreffende bestuurlijke 'stakeholders' [bijv. gemeenten en waterschappen] en anderen, zoals particulieren, dorpsraden, agrarische- en natuurorganisaties] samen aan ontwikkeling en beheer van hun gebied in een open proces, waarbij het rijk zich kan vinden in de uitgangspunten en zich committeert.

Onder verantwoordelijkheid van de provincie komen ontwerp en uitvoering tot stand en stemmen partijen hun eigen handelen – denk aan het bestemmingsplanwerk – af. Zo kunnen publiek-private initiatieven worden meegenomen, waardoor ook andere geldstromen ingang krijgen. Een gebiedscommissie nieuwe stijl in het verlengde van wat op veel plekken al een gebruikelijke manier van werken is, stellen wij voor als organisatorisch voertuig. Ook als brandpunt voor het vertalen van decentraal enthousiasme naar tastbare initiatieven. Uiteraard gesteund door de provincie.

In deze opzet is aandacht nodig voor de rol en positie van de provincie. Allereerst eist het organiseren van een proces dat leidt tot uitvoerbare en enthousiasmerende prestatiecontracten van de provincie ontkooking, en een bewust sturen op een doeltreffend en doelmatig, naar de burger toe inzichtelijk



proces. Daarnaast is de verantwoordelijkheid voor een eigentijds en vernieuwend gebiedsproces ten behoeve van de mensen in het gebied een uitdaging.

Bij het koppelen van de verschillende beleidsterreinen van het openbaar bestuur is het belangrijk dat provincies de gemeente een duidelijke plaats geven en ruimte scheppen voor lokale verankering, zowel voor processen van ontwikkeling en [her-]inrichting als voor duurzaam beheer.

Natuurlijk realiseren we ons dat de huidige situatie er een is waar met veel inspanningen in veel delen van het landelijk gebied aan gewerkt is en dat vanuit die voorgeschiedenis niemand zit te wachten op een nieuwe ronde van planvorming. Toch – zo bleek ook uit de gespreksronde – wordt de overlapping in planvormen en het veelal gebrekkige uitvoeringsperspectief breed onderkend. Een zekere sanering vanuit het bovengeschetste perspectief is in onze opvatting dus nodig. Het lijkt ons verstandig dit te zien als een ontwikkelingsproces en de provincies de nodige tijd en ruimte te geven om hier in praktische zin vorm aan te geven.

### **2.2.3 Sancties en beloning**

Voor de hand liggende sancties zijn de korting op de rijksbijdrage, de bijdrage volledig intrekken en als ultieme ‘straf’ inperking van het mandaat. Echter, dergelijke sancties leiden niet tot effectieve ontwikkeling en behoud van het landelijk gebied. Door in de prestatiecontracten sluitende afspraken te maken over tussentijdse terugkoppeling en ‘controle’ door externe visitatie is het mogelijk te leren van het verloop van het beleidsproces en indien noodzakelijk op tijd gericht bij te sturen. Daar hebben alle betrokken partijen baat bij.

Naast het opleggen van sancties is het wenselijk om ook een positieve prikkel te ontwikkelen door middel van een beloningssystematiek.

### **2.2.4 Inzet regulerende bevoegdheden**

Het prestatiecontract biedt ook de mogelijkheid om naast het investeringsbeleid ook afspraken te maken over de inzet van regulerende bevoegdheden. Dit kunnen bevoegdheden van de rijksoverheid zijn – inzet natuurbeschermingswet – maar ook kan worden aangegeven hoe/wanneer aanpassing van bestemmingsplannen wordt nagestreefd waar peilbesluiten moeten worden genomen etc. De provincie kan daarvoor inspanningsverplichtingen op zich nemen. Op deze wijze wordt het mogelijk de introductie van het ILG ook te verbinden met een gezamenlijke inspanning van rijk en provincies voor een gericht beschermingsbeleid.

## 2.3 Adequate verantwoording als sluitstuk

Bij het door ons bepleite stelsel van een investeringsbudget landelijk gebied [ILG] met daaraan gekoppeld [provinciale] prestatiecontracten en gebiedsgerichte planvorming, hoort een adequate verantwoording.

*'[...] Door op inzichtelijke wijze relevante beleidsmatige en financiële informatie aan elkaar te koppelen, wordt beoogd bij te dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming binnen de rijksoverheid.'*<sup>9</sup>

Om te kunnen voldoen aan de begroting/verantwoording nieuwe stijl [VBTB] is het noodzakelijk te kunnen antwoorden op de volgende vragen, namelijk:<sup>10</sup>

BELEID	→	VERANTWOORDING
<b>1.a</b> Wat willen we bereiken [doelstellingen]?	→	<b>1.b</b> Hebben we bereikt wat we hadden beoogd [resultaat]?
<b>2.a</b> Wat gaan we daarvoor doen [ na te streven prestaties]?	→	<b>2.b</b> Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen [bereikte prestaties]?
<b>3.a</b> Wat mag dat kosten [middelen en raming]?	→	<b>3.b</b> Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten [doelmatigheid]?

Daarvoor geldt het volgende VBTB-stappenplan:<sup>11</sup>

1. Beleidsdoelstellingen dienen zo veel mogelijk geoperationaliseerd te worden in streefwaarden [in termen van nagestreefde effecten], gekoppeld aan de doelgroepen van beleid, een tijdshorizon en aan producten of activiteiten om het te behalen;
2. Opname van informatie over kostprijs en kwaliteit van de door de overheid te leveren en/of geleverde producten en diensten;
3. Zoveel mogelijk onderbouwing van programma-uitgaven met ramingen van volumegegevens [e.g. het verwachte aantal begunstigden van een subsidieregeling plus het gemiddelde bedrag per subsidie].

*'..Zo zal in het algemeen gelden dat, naarmate taken stabiel en onderliggende processen gestandaardiseerd zijn, doelgestuurde prestatiemeting beter mogelijk is. Maar bij min of meer nieuwe beleidsprocessen, of bij een onzekere omgeving, zullen mogelijkheden tot doelgestuurde prestatiemeting geringer zijn. Worden deze in dit soort situaties wel gebruikt, dan dreigen risico's van ongewenste neveneffecten.'*<sup>12</sup>

De kunst zal zijn bij het maken van de prestatiecontracten tot een zinvolle omschrijving van de gewenste output te komen zonder te vervallen in te gedetailleerde kwantificering of arbitrair rekenwerk. Dat is niet onmogelijk, maar hier ligt wel een kwetsbaar element in de door ons bepleite aanpak. Ter illustratie in navolgende tabellen een voorbeeld hoe gewerkt zou kunnen worden.

<sup>9</sup> P.van der Knaap e.a., 'Begroten en verantwoorden met beleid'. In: Beleidsanalyse 99/1/2, p. 5.

<sup>10</sup> Beleidsanalyse 99/1/2, p. 8.

<sup>11</sup> Beleidsanalyse 99/1/2, p. 10-11.

<sup>12</sup> G.J. van Helden en N.P. Mol. 'Financieel management bij lagere overheden: een spiegel voor vernieuwingen bij het rijk?', in: Beleidsanalyse 99/1/2, p. 36.

**TABEL 1A\_** KWANTITATIEVE PRESTATIEGEGEVENS GEKOPPELD AAN AMBITIENIVEAU

<b>Ambitie</b>	<b>prestatiegegevens</b>	<b>voorbeeld</b>
Doeltreffendheid	Effecten of effect-indicatoren	Het x-aantal hectare waar verdroging moet zijn bestreden.
Doelmatig beheer	Kostprijzen en uitvoeringskosten aangevuld met kwaliteitsindicatoren	De kostprijzen van de bestrijding van verdroging per hectare.
Beheersbare uitgaven	Volumegegevens en prijseenheden	Maximaal aantal hectare waar het verdrogingsbeleid betrekking op kan hebben; maximale omvang van de totale subsidie en hoeveel subsidie verleend wordt per aanvraag.

Kortom, steeds zal de vraag moeten zijn: zijn de geformuleerde kwantitatieve prestatiegegevens zinnig? Zeggen zij ook daadwerkelijk iets over de kwaliteit van het behaalde effect?

**TABEL 1B\_** KWALITATIEVE PRESTATIEGEGEVENS GEKOPPELD AAN AMBITIENIVEAU

<b>ambitie</b>	<b>prestatiegegevens</b>	<b>Voorbeeld</b>
Doeltreffendheid	Effecten of effect-indicatoren	D.m.v. visitatie periodiek nagaan wat de stand van zaken is en of de gestelde doelen met de gekozen koers gehaald zullen worden.
Doelmatig beheer	Kostprijzen en uitvoeringskosten aangevuld met kwaliteitsindicatoren	Co-financiering als multiplier van rijksbijdragen [tegenover elke rijkseuro staat een provinciale euro]
Beheersbare uitgaven	Volumegegevens en prijseenheden	Grenzen stellen aan het ambitieniveau, opdat de gestelden doelen ook haalbaar zijn

*‘.Het zou een illusie zijn om vast te houden aan de gedachte dat het mogelijk zou zijn om voor elk beleidsartikel prestatiegegevens te formuleren waarmee de realisatie van beleidsdoelstellingen [jaarlijks en direct] gevolgd kunnen worden. Met behulp van systematisch uit te voeren **ex post evaluatieonderzoek** dient in die gevallen periodiek inzicht te worden geboden in de mate van doeltreffendheid [netto effectiviteit].’<sup>13</sup>*

### 2.3.1 Van doelstelling tot resultaat in het landelijk gebied

De prestatiecontracten hebben in onze visie een looptijd van 4 jaar en kennen een voortschrijdend karakter. In het derde jaar vindt op de hieronder nader aan te geven wijze evaluatie en resultaatsbeoordeling plaats. Dit als een opmaat voor heronderhandeling over de nieuwe contractperiode. Of voor eventueel te treffen sancties in een situatie dat de provincie bij de uitvoering nalatig geweest is. Dit betekent dat er niet jaarlijks nieuwe onderhandeling voor de komende 4 jaar plaatsvinden, maar telkens in het derde jaar van het gesloten contract.

<sup>13</sup> P. 11. Beleidsevaluatie: ‘. richt zich [...] juist op - het op basis van onderzoek – waarden van het causale verband tussen de inzet van middelen en de –daarmee – geleverde prestaties enerzijds, en de te bereiken of bereikte effecten anderzijds [bij respectievelijk ex ante en ex post evaluatieonderzoek]. Het aantrekkelijke van de voorstellen uit VBTB is juist de heldere drietrapsraket middelen- prestaties – effecten. Het stuk is in feite doordrenkt met wat sommige een ‘rationele causiliteitsgedachte’ zouden noemen [bron: p.11].

Wij stellen in het systeem van prestatieafspraken evenwel het uitgangspunt van lerend beleid maken voorop. Jaarlijks doet de provincie aan het rijk verslag van de contractsuitvoering. Dit kan aanleiding geven voor bestuurlijk overleg en in een situatie dat naar het oordeel van rijk en provincie gezamenlijk een bijstelling van de afspraken geboden is tot aanpassingen van de afspraken [*single-loop learning*]. Een meer beoordeling ten gronde, vindt plaats in het derde contractjaar [*double-loop learning*].<sup>14</sup>

Die beoordeling zouden wij graag willen laten voorbereiden door een externe visitatiecommissie, dit om het lerend vermogen van het beleidssysteem te vergroten. De visitatiecommissie kijkt naar de behaalde resultaten in termen van output en outcome. Geeft zich rekenschap van de omstandigheden die de contractsuitvoering bepaald hebben en geeft ook aan op welke punten lessen voor de volgende periode kunnen worden getrokken. De rapportage van de visitatiecommissie is voor het rijk de basis voor een oordeel over de geleverde prestaties.

In een bestuurlijk overleg tussen provincie en betrokken bewindslieden wordt daarover van gedachten gewisseld. Is minder gepresteerd dan werd overeengekomen dan kan dat aanleiding geven voor een bijstelling van de rijkssteun voor de nieuwe contractsperiode of in geval van verwijtbaar niet presteren voor het terugvorderen van ter beschikking gestelde financiële middelen. Ook kan op basis van het visitatierapport in gezamenlijk overleg besloten worden zaken op een andere manier aan te pakken.

Het jaarlijks door de provincie uit te brengen verslag van de uitvoering van het prestatiecontract levert in gebundelde vorm met het commentaar van betrokken bewindslieden de informatie op die aan de Tweede Kamer wordt verschaft in het kader van het VBTB-proces. De derdejaarsbeoordeling inclusief de visitatie kan deze verantwoording verdiepen. Verantwoording in de rekeningcyclus van het rijk richting Rekenkamer kan op basis van dezelfde documenten worden voorbereid.

Op dit moment controleert Laser als ZBO de uitvoering van de LNV-regelingen voor zo ver deze zich richten op individuele rechthebbenden. Laser en DLG zijn beiden betaalorgaan voor EU-subsidies en is daarmee voor de bewindslieden van LNV een centraal punt in de ketenaansprakelijkheid die de EU als uitgangspunt neemt bij co-financiering. Voorgesteld wordt de rol van DLG en Laser, gezien hun formele status, in het nieuwe stelsel te continueren. De uitbetaling van de prestatiecontracten inclusief het deel daarvan wat door de EU wordt gefinancierd geschied in onze opvatting door Laser en DLG. Beiden rapporteren aan de betrokken bewindslieden en provinciale besturen.

---

<sup>14</sup> Gareth Morgan, *Images of organization*, Sage, 1996, p. 86-89.

### 3. STURINGSERVARINGEN ELDERS

Dit hoofdstuk presenteert als onderbouwing van het voorafgaande advies de resultaten van de verkenning van besturings- en investeringssystemen met gelijksoortige doelstellingen en instrumenten als het sturingsmodel voor het landelijk gebied. Door middel van een korte schets worden de plus- en minpunten aangegeven van het functioneren van het Grote Steden Beleid [GSB-], Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing [ISV-], Landinrichtingsmodel en de ervaringen met het aanvragen van en verantwoording afleggen over de besteding van EU-subsidies, opdat zichtbaar wordt wat kritische succesfactoren en mogelijke valkuilen kunnen zijn van dergelijke systemen. Welke lessen kunnen geleerd worden voor het sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied? Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen ervaringen in Nederland en ervaringen met Europa.

#### 3.1 In Nederland

##### 3.1.1 Grote Steden Beleid [GSB 1 & 2]<sup>15</sup>

Het GSB richt zich op een brede samenhangende aanpak van fysieke, economische en sociale infrastructuur. Daarvoor zijn de volgende sturingsprincipes geformuleerd: meerjarige, programmatische sturing en aanpak; convenanten die over kabinetsperiodes heenlopen; integraliteit en ontkokering; interactieve samenwerking Rijk – Gemeenten; meer ruimte voor lokale regie; resultaatgerichte afspraken en afrekenbaarheid.

TABEL 2\_UIT EVALUATIE VAN DE STEDELIJKE ONTWIKKELINGSPROGRAMMA'S BLIJKT:<sup>16</sup>

Minpunten	Pluspunten
<ul style="list-style-type: none"><li>• Het nationale, generieke beleid sluit niet altijd aan bij de aard van de problemen en biedt onvoldoende ruimte voor maatwerk – dit verschilt per stad en vraagt om decentralisatie;</li><li>• Een sanctioneringsmechanisme ontbreekt;</li><li>• Gemeentelijke bevoegdheden zijn vaak te beperkt om effectief de problematiek aan te pakken;</li><li>• Problemen zijn vaak complex en afhankelijk van niet door gemeenten te beïnvloeden factoren – zoals het personeelsbeleid in de publieke sector;</li><li>• Het formuleren van doelstellingen met meetbare prestatiegegevens is een moeizaam proces. Over het algemeen is nog steeds weinig bekend over het effect van beleid door het gebrek aan meetbare effect-indicatoren [kwantitatief en kwalitatief].</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het moeten formuleren van een visie leidt tot een integrale aanpak. De strategische planning van de steden is hierdoor verbeterd. Hoewel bundeling van geldstromen heeft plaatsgevonden, is nog geen geïntegreerde financiering gerealiseerd;</li><li>• Visitatie als systeem werkt goed voor de opbouw van expertise en leidt tot leereffecten bij alle partijen, o.a. vanwege de zelfanalyses. Het schept ruimte voor een inhoudelijke en oplossingsgerichte werkwijze. Wel moet uit oogpunt van efficiëntie ook bij de verantwoording gebruik worden gemaakt van de visitatie-resultaten. Tot op heden is het visitatiemodel een kwaliteitsimpuls voor het gemeentelijk functioneren en het GSB-systeem.</li><li>• Een brede coördinatie op Rijksniveau is tot stand gebracht.</li></ul>

<sup>15</sup> Zie bijlage 4C: Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het GSB-sturingsmodel.

### 3.1.2 Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing [ISV]<sup>17</sup>

Het beleid van stedelijke vernieuwing maakt deel uit van het GSB en heeft als doel het vergroten van de aantrekkelijkheid van de steden door het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, waarbij alleen *fysiske* aspecten [wonen, werken, ruimte en milieu] centraal staan. De formele basis wordt gelegd door de Wet Stedelijke Vernieuwing [Wsv] die op 1 januari 2000 in werking trad als het resultaat van de bundeling van regelingen en door het daarvan afgeleide Beleidskader ISV.

Het Beleidskader is voor [rechtstreeks en niet-rechtstreekse] gemeenten de inhoudelijke leidraad voor het opstellen en indienen van een samenhangend Meerjarig OntwikkelingsProgramma [MOP] of een projectplan [voor de kleinere gemeenten] en biedt de mogelijkheid een vijfjaarlijkse financiële bijdrage aan te vragen, waarvan de hoogte van tevoren bekend wordt gemaakt uitsluitend bedoeld voor stedelijke vernieuwing.<sup>18</sup>

Zonder een [goedgekeurd] programma of projectplan wordt er geen ISV-bijdrage verstrekt. Voldoet een MOP aan de gestelde financiële, inhoudelijke en procesmatige voorwaarden, dan volgt de toekenning van het budget. Na de toekenning hebben de gemeenten een grote mate van vrijheid in de besteding: ze zijn immers zelf verantwoordelijk voor de concrete invulling van hun stedelijke vernieuwing. Het Rijk volgt de ontwikkelingen 'op afstand' via de ISV-monitor.

De sturingsprincipes van dit model voor de Stedelijke vernieuwing zijn: een rijksbudget van 1,5 mld euro's tot 2004 voor verbetering van de fysieke leefomgeving van de steden [met als ambitie plannen ter waarde van 23 mld euro's]; een vaste verdeelsleutel voor de G30, maar de stedelijke budgetten worden slechts toegekend op basis van de gemeentelijke ontwikkelingsplannen [MOP], een strategisch meerjarig programma van 5 jaar [gemeenten kunnen voor bereikbaarheid vanaf 2005 een aparte claim indienen bij de provincie].

---

<sup>16</sup> CPB, Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid, Werkdocument 117, 2000

<sup>17</sup> <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=4621&site=www.isv.nl&ref=> en zie bijlage 4B: Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het sturingsmodel-ISV voor een verdere uitwerking.

<sup>18</sup> Bij het ISV wordt onderscheid gemaakt tussen rechtstreekse en niet-rechtstreekse gemeenten. Rechtstreekse gemeenten, de G30, kunnen zelf een aanvraag doen om ISV-gelden te ontvangen, terwijl de aanvraag van niet-rechtstreekse gemeenten, de kleine gemeenten, via de provincie loopt. [Bron: [www.vrom.nl/docs/isv](http://www.vrom.nl/docs/isv)]. Verdeling ISV-budgetten over de 30 rechtstreekse gemeenten en provincies [bron:[http://www.vrom.nl/docs/isv/Verdeling\\_ISV\\_budget\\_G30.pdf](http://www.vrom.nl/docs/isv/Verdeling_ISV_budget_G30.pdf)].

**TABEL 3\_**UIT EVALUATIE VAN HET FUNCTIONEREN VAN HET ISV BLIJKT:

Minpunten	Pluspunten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het vaststellen van de rijksdoelen heeft 2 jaar geduurd. Het interne proces verliep moeizaam, omdat iedereen kon meepraten en het lastig is om abstracte rijksdoelen te vertalen naar toetsbare en meetbare prestatie-indicatoren;</li> <li>• De MOP-fase loopt goed, maar afrekenen en prestaties halen is nog wel lastig vooral bij grote gemeenten die de neiging hebben zichzelf te hoge prestatie-eisen te stellen die ze later niet kunnen waarmaken vanuit de gedachte: ‘we zien het allemaal wel als het niet lukt’.</li> <li>• Het ontbreekt aan ‘harde’sancties. Momenteel is het zo dat na 5 jaar een evaluatie plaatsvindt, wat betekent dat de gemeenten moeten rapporteren over de al dan niet gehaalde prestaties.</li> <li>• Afstemming met de omliggende gemeenten is vaak moeizaam;</li> <li>• Het ISV-budget is integraal, maar de gemeenten hebben moeite het zelf ook integraal in te zetten. Het ISV-team vraagt zich af of dit efficiënter kan;</li> <li>• Wijkorganen als 2<sup>de</sup> bestuurslaag in een stad werkt lastig en vertragend;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij het ISV stelt het rijk geen kwantitatieve eisen, maar stelt rijksdoelen op thema: werk/wonen, groen, e.d. en vraagt aan de gemeenten om daar toetsbare prestaties voor te formuleren [zo dicht mogelijk bij de uitvoering];</li> <li>• 1 formele budgethouder en gerichte doelgroep, namelijk de gemeente;</li> <li>• Heldere kaders: 1. het ISV gaat over de fysieke pijler, 2. als voorwaarden voor het verkrijgen van ISV-geld, geldt: het opstellen en indienen van een samenhangend Meerjarig OntwikkelingsProgramma [MOP] dat voldoet aan de gestelde financiële, inhoudelijke en procesmatige voorwaarden [bijvoorbeeld: interactieve besluitvorming] en 3. bij het ISV gaat het uitsluitend om rijksregelingen en is er geen vermenging met de provinciale en Europese regelingen;</li> <li>• Groeimodel;</li> <li>• Duidelijk evaluatie ‘format’ op hoofdlijnen: gehaalde versus de niet gehaalde prestaties [de indicatoren van de prestaties worden door de gemeenten zelf benoemd en meetbaar gemaakt];</li> <li>• De ISV-methodiek leidt tot vernieuwend bestuur: 1. een integrale MOP, heeft gemeenten ‘gedwongen’ integraal te werken en is er beweging gekomen in de organisatie van de gemeenten en 2. Inspraak als procesvoorwaarde voor MOP leidt tot ‘herrie in de keet’, maar de vraag bepaalt dan het aanbod. De interactiviteit zal bij wet worden geregeld regelen;</li> </ul>

### 3.1.3 Landinrichting

*'Landinrichting strekt tot verbetering van de inrichting van het landelijk gebied overeenkomstig de functies van dat gebied, zoals deze in het kader van de ruimtelijk ordening zijn aangegeven. Landinrichting kan maatregelen en voorzieningen omvatten ten behoeve van onder meer: a. de land-, tuin- en bosbouw; b. de natuur en het landschap; c. de infrastructuur; d. de openluchtrecreatie, en e. de cultuurhistorie. [...] Op de voet van het bij of krachtens deze wet bepaalde kan landinrichting plaatsvinden in de vorm van: a. herinrichting; b. ruilverkaveling; c. aanpassingsinrichting, dan wel d. ruilverkaveling bij overeenkomst.'*<sup>19</sup>

**TABEL 4**\_UIT ANALYSE VAN HET LANDINRICHTINGSMODEL OUDE EN NIEUWE STIJL BLIJKT:<sup>20</sup>

Minpunten	Pluspunten
<p>- Oude stijl:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gericht op het verbeteren van de productieomstandigheden voor de landbouw, met aandacht voor natuurgebieden, recreatie en landschappelijke maatregelen</li> <li>• De looptijd van landinrichtingsprojecten was voor de herijking landinrichting erg lang, het opstellen van plannen en de uitvoering duurde soms wel 20 jaar</li> </ul>	<p>- Oude en nieuwe stijl:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heldere wettelijk basis, waarin de reikwijdte en inhoud van het instrument duidelijk en scherp is gedefinieerd inclusief sanctioneringsinstrumenten [artikel 9]</li> <li>• Structuurschema Landinrichting: een helder rijkskader waarin de hoofdlijnen en beginselen van het nationale landinrichtingsbeleid als onderdeel van het Regeringsbeleid zijn vermeld, gekoppeld aan een tijdslijn [artikel 6]</li> <li>• Heldere taakverdeling tussen rijk en provincie: de provincies programmeren en prioriteren landinrichtingsplannen binnen de gegeven rijkskaders [artikel 19]</li> <li>• Sterke coördinatie vanuit de Landinrichtingscommissies; alle belangen zijn vertegenwoordigd – zowel vanuit de stakeholders als de interdepartementale belangen [artikel 8, lid2]</li> </ul> <p>Het sturingsmodel dwingt tot afstemming door complementair bestuur: de provincie doet jaarlijks voorstellen voor doelgebieden legt dit voor aan het rijk en het rijk geeft dit door aan CLC die een centraal schema uitwerking waarin alle gebieden worden aangeduid [Lw, art. 18 a-c].</p> <p>- Nieuwe stijl:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Multi-inzetbaar: een praktisch voertuig waarmee met name doelen op het gebied van natuur [realisering EHS, terugdringen van verdroging, ecologische verbindingszones], stedelijke groenvoorzieningen [randstad groenstructuur] en recreatieve inrichting kunnen worden gerealiseerd<sup>21</sup></li> <li>• Het nastreven van kortlopende verplichtingen<sup>22</sup></li> </ul>

Bij het landinrichtingsmechanisme geldt als uitgangspunt dat elke stap in het beleidsproces dient te worden afgestemd. Voor het vastleggen van de landinrichtingsgebieden moet de Provincie, de Provinciale staten, jaarlijks een voorstel doen dat moet aansluiten aan het streekplan, wat bij het rijk wordt ingediend, maar door de Centrale Landinrichtingscommissie [CLC] in kaart wordt gebracht voor alle 12 provincies en gebundeld wordt in een voorbereidingsschema ter beoordeling door het rijk.<sup>23</sup> Het gevaar is dan wel dat wanneer deze 'estafette' niet soepel verloopt, men in het beleidsproces op elkaar moet wachten en er vertraging kan optreden.

<sup>19</sup> Landinrichtingswet, 9 mei 1985, artikel 4, 5 en 13. In: Staatsblad 2001, 584.

<sup>20</sup> Oude stijl: landinrichtingswet, 9 mei 1985. In: Staatsblad 299 en nieuwe stijl in: Staatsblad 584.

<sup>21</sup> Brief staatssecretaris Faber aan de voorzitter van de vaste kamercommissie voor LNV, kenmerk: GRR/2001/323, 5 april 2001.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Landinrichtingswet [oud en nieuw], artikel 19.



### 3.2 Met Europa

Het Europese aanbod van subsidies voor het landelijk gebied concentreert zich hoofdzakelijk binnen het Plattelandsontwikkelingsprogramm [POP], het Leader+ communautair initiatief, het Interreg III-Programma, delen van de Structuurfondsen [Doelstelling 2-landelijke gebieden en overgangsgebieden] en LIFE. Daarnaast zijn er een groot aantal subsidie- en ondersteuningsmaatregelen gericht op specifieke landbouwsectoren.<sup>24</sup>

TABEL 5\_EU-GELDSTROMEN IN MILJOENEN EURO'S VOOR 2000-2006<sup>25</sup>

	totaal	EU	Rijk	Regio/prov.
<b>POP Nederland</b>	<b>1053</b>	415	440	198
<b>D2</b> [reconstructie]	408	169	95	144
<b>Ex DI</b> [Flevoland] en <b>ex-D5b</b> [Overijssel, Limburg en Zeeland]	61	20	0	41
<b>Interreg IIIb</b>	238	79	159	0
<b>LEADER+</b>	237	78	0	159
<b>LIFE</b>	26	13	10	3
<b>Totaal</b>	2023	774	704	545

Het Leader+ programma loopt sinds 1991 en gaat uit van een gebiedsgerichte benadering met een *bottom-up* aanpak door actieve betrokkenheid van lokale partners te stimuleren als basis voor een kennisnetwerk. Een in eerste instantie nationaal netwerk waarbinnen kennis en ervaring van verschillende plattelandsgebieden kunnen worden uitgewisseld. In de praktijk lijkt de uitwisseling en de input vanuit de praktijk nog moeizaam te verlopen. Verder wordt er gewerkt aan een landelijk steunpunt voor informatie, advies en onderzoek.<sup>26</sup>

Het PlattelandsOntwikkelingsProgramma [POP] heeft een looptijd van 7 jaar [2000-2006], waarbij de EU op voorwaarde van co-financiering, gemiddeld zo'n 59,5 miljoen euro per jaar beschikbaar stelt, in totaal 417 mln euro aan Europese financiële bijdrage.<sup>27</sup>

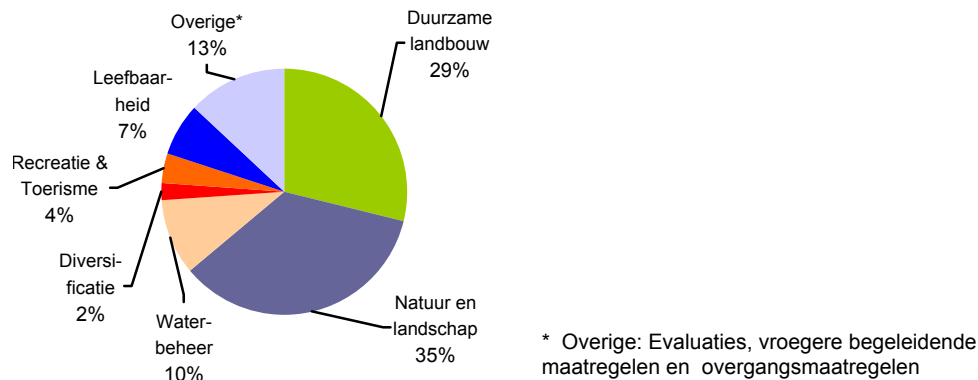
<sup>24</sup> Voor meer informatie hierover zie: VNG, *Werken aan een vitaal platteland: VNG-agenda plattelandsbeleid 2002-2006*, Den Haag, 2002, p. 16-18 en 24 en Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006, tweede druk, mei 2002, p. 6-7.

<sup>25</sup> Regiebureau POP, *Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 [samenvatting]*, tweede druk, mei 2002, p. 7.

<sup>26</sup> VNG, *Werken aan een vitaal platteland*, 2002, p. 18.

<sup>27</sup> Co-financiering is niet toegankelijk voor particulieren en houdt in dat voor elke euro van de EU het rijk daar een euro tegenover moet stellen [50/50]. Bron: Terravisie 2, 2001, p. 6 en Regiebureau POP.

FIGUUR 2 \_TOTALE VERDELING VAN DE EUROPESE BIJDRAGE OVER DE BELEIDSTHEMA'S [2000-2006]<sup>28</sup>



Het POP is gebaseerd op de thema's, maar is geen projecten bundelprogramma. Inhoudelijk sluit het aan op de Europese Agenda 2000 voor een multifunctionele, duurzame en concurrerende Europese landbouw en is een weerspiegeling van de nationale Kadernota Plattelandsontwikkeling. De EU-aanvragen leiden vooral aan de 'voorkant' tot behoefte aan detail, dat wil zeggen dat bij het vormgeven van programma's, met name nieuwe beleidsterreinen, aan veel informatieverzoeken moet worden voldaan, maar dat wanneer een programma eenmaal is goedgekeurd de EU-bureaucratie aanzienlijk afneemt. Zo is het POP Nederland oorspronkelijk als 4 aparte regionale ontwikkelingsprogramma's [ROP's] ingediend, maar is op verzoek van de EU wegens grote mate van overeenkomstigheid samengevoegd tot 1 programma.

Ten behoeve van de toetsing van nationale aanvragen en uitbetaling van gebiedsgerichte EU-subsidies functioneert de Dienst Landelijk Gebied [DLG] als 'EU-betalorgaan'. De provinciale coördinatoren van de DLG nemen aanvragen van de provincies in behandeling en regelen de afhandeling tot en met het uitgeven van beschikkingen die medegefinancierd worden met EU-gelden. Laser richt zich hoofdzakelijk op individuele, landbouwgerichte subsidies binnen de landelijke regelingen.<sup>29</sup> De uitvoering van de regeling vindt onder toezicht van het regiebureau POP plaats. Het regiebureau POP fungeert tevens als vraagbaak voor het Europees plattelandsbeleid op nationaal niveau.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Regiebureau POP, *Plattelands Ontwikkelingsprogramma Nederland 2000-2006 [samenvatting]*, tweede druk, mei 2002, p. 21-23.

<sup>29</sup> Terravisie 1, 2001, p. 10 en [www.minlnv.nl/lnv/algemeen/dlg/inflad01.html](http://www.minlnv.nl/lnv/algemeen/dlg/inflad01.html)

<sup>30</sup> VNG, *Werken aan een vitaal platteland*, 2002, p. 16-17 en 24.

TABEL 6\_ MIN- EN PLUSPUNTEN VAN DE POP-REGELING<sup>31</sup>

Minpunten	Pluspunten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onbekendheid met het Europese aanbod leidt tot onderbenutting van EU-gelden;</li> <li>• Bundeling van geldstromen en co-financiering als aanvraagvoorwaarde voor financiële ondersteuning leidt tot onderbenutting van EU-gelden;</li> <li>• Natuurlijke neiging tot groei: het POP is begonnen met 30 regelingen en is nu uitgegroeid tot 41 regeling. Onderuitputting van de regelingen maakt het voor politici aantrekkelijk om nieuwe regelingen te maken;</li> <li>• Ook bij decentralisatie is de minister voor Brussel aanspreekpunt en dus verantwoordelijk [ketenaansprakelijkheid]. Als na de jaarlijkse steekproef <i>audit</i> de verantwoording niet blijkt te kloppen, dan krijgt de minister een claim;</li> <li>• Door de aanpassing aan het Nederlandse financieringsmechanisme moet aan het eind van het jaar het geld uitgegeven zijn, zoniet, dan neemt de EU het in;</li> <li>• Er zijn veel ideeën in het landelijk gebied, maar niet in voldoende concrete projecten geformuleerd. Er zijn 'formats', maar invullen ervan is alleen voor ingewijden weggelegd, terwijl plannen maken niet wordt vergoed bij niet toekenning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mate van detaillering: de details zijn aan de voorkant, dat betekent dat bij het vormgeven van programma's mate van detaillering groot is, maar uiteindelijk, als de discussie over is, dan is veel weggesnoeid. De EU wil zelf ook bundeling van regelingen, vandaar dat door hen is voorgesteld om van de 4 Rurale Ontwikkelingsplannen [ROP: noord, oost, west en zuid] 1 POP te maken;</li> <li>• Meerjarenbudgetten mogelijk;</li> <li>• Het regiebureau-model als bemiddelaar in Brussel en vraagbaak in Nederland werkt goed;</li> <li>• Het Regie bureau POP stimuleert de samenwerking tussen het rijk en provincie doordat haar medewerkers zowel van het rijk als uit de provincie komen, wat inzicht in en begrip voor elkaars behoeften verschaft.</li> </ul>

### 3.3 'Lessons learned'

Nadere analyse van ervaringen met soortgelijke sturingsmodellen elders maakt zichtbaar dat voor het realiseren van strategische sturing, een betere samenwerking en afstemming tussen de verschillende bestuurslagen en vereenvoudiging van regels en geldstromen de volgende zaken van belang zijn.

- *Eenduidige coördinatie en afstemming*  
Ten behoeve van de coördinatie is één aanspreekpunt nodig. Juist wanneer werkterreinen overlappen en samenwerking een voorwaarde is, moet duidelijk zijn wie voor de voortgang zorgt. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling kan dan worden ingedeeld als een soort 'estafette'-beleidsvorming, beleidsvorming waarbij onderlinge afhankelijkheid bestaat en afstemming georganiseerd wordt tussen de betrokken bestuurslagen als onderdeel van het beleidsproces. De behoefte aan afstemming wordt versterkt, wanneer de EU medefinancier is. Ondanks dat de aansturing van de uitvoering in de provincie plaatsvindt en de uitgaven in de gebieden worden gedaan, blijft de minister van LNV ten opzicht van Brussel aanspreekpunt en verantwoordelijk voor het succes én falen van de verantwoording [ketenaansprakelijkheid]. Ketenaansprakelijkheid kan op deze wijze een reden zijn voor stevige rijksbemoediging en -controle.

<sup>31</sup> Regiebureau POP.

- *Heldere kaders, openheid en een betrouwbare overheid die weet wat zij wil en doet wat zij zegt*  
Zowel bij het ISV als bij landinrichting is er sprake van een helder wettelijk kader, waarin op eenduidige wijze de reikwijdte van het te voeren beleid en de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling wordt vastgelegd. Het rijk stuurt op hoofdlijnen en laat het proces en uitvoering over aan de decentrale overheden. Wanneer afspraken niet worden nagekomen worden sancties opgelegd [van kortingen tot totale inhouding van subsidies]. Regels leiden dan niet tot nog meer regels en bureaucratie, maar scheppen eenduidigheid en ‘rust in de tent’. Dit wordt versterkt door financiële openheid. Wanneer de omvang van budgetten van tevoren bekend gemaakt wordt, is het mogelijk realistische programma’s en plannen in te dienen, wat het gevoel van rechtvaardigheid doet toenemen.
- *Op hoofdlijnen sturen van zowel het proces als de inhoud met afrekenbare doelen*  
Binnen de kaders van het ISV zijn zowel inhoudelijke als procesvoorwaarden opgenomen, waaraan gemeenten zich moeten houden bij het opstellen van een MOP. Dergelijke voorwaarden dwingen de planmaker tot een goede voorbereiding en afweging van keuzes, wat de kans vergroot dat ook daadwerkelijk de afgesproken prestaties geleverd worden en de gewenste beleidseffecten behaald, hetgeen in volledige overeenstemming is met de doelstellingen van de VBTB-methodiek, namelijk het zorgen voor een directe verbinding tussen beleid, prestaties en middelen.<sup>32</sup>
- *Effectief financieringssysteem, afstemming met Europa en ketenaansprakelijkheid*  
Door middel van fondsen wordt gezorgd voor meerjarenbudgetten, wat betekent dat gelden over het jaar heen kunnen worden getild, wat met het kasstelsel dat het rijk hanteert niet mogelijk is [met uitzondering van het Groenfonds]. Duurzame investeerders worden afgeschrikt door gebrek aan continuïteit en financiële zekerheid. Het gebruik van meerjarenbudgetten vormt geen belemmering voor een adequate verantwoording van EU-gelden verkregen via co-financiering. Detaillering vindt plaats door de moeizame afstemming tussen de Nederlandse en Europese begrotings- en verantwoordingssystematiek, respectievelijk begroting en verantwoording op jaarbasis versus projectbasis.

---

<sup>32</sup> VBTB: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. Bron: Beleidsanalyse nr. 1/2, Resultaatgericht begroten en verantwoorden, 1999.

#### **4. DE KNELPUNTEN: GELUIDEN UIT HET LANDELIJK GEBIED**

Dit hoofdstuk geeft inzage in de resultaten van een gespreksronde onder 29 deskundigen in en om het landelijk gebied.<sup>33</sup> Bij de samenstelling is gestreefd naar een dwarsdoorsnede van ‘stakeholders’ die bereid waren hun ervaring en kennis ter beschikking te stellen door verbeterpunten aan te geven en zo mee te denken over een effectiever en overzichtelijker sturingsmodel gericht op strategische sturing vertaald naar een werkbare uitvoering met het gebied en een adequate verantwoording aan de Tweede Kamer en de EU. Alvorens de resultaten van de gespreksronde per thema uiteen te zetten, volgen nu eerst een aantal inleidende constatering over de [complexe] context waarbinnen het sturingsmodel voor het landelijk gebied moet opereren.

##### **Elk gebied een geval apart**

Afwijkend van de eerder geschetste sturingsmodellen voor het stedelijk gebied, waarvan het beleid toegesneden is op de gemeente, zijn de afzonderlijke gebieden geen bestuurlijke eenheid en verschillen onderling sterk, zowel geografisch als ecologisch, cultureel en economisch.

##### **Integraliteit, grensoverschrijdend**

Integraliteit en slagvaardigheid vormen een spanningsveld. Het integrale karakter van de gebiedsgerichte aanpak, betekent dat het beleid ten behoeve van het gebied gemaakt wordt met dat gebied in relatie met de omgeving en zowel met nationale als internationale kaders rekening moet houden. Het grensoverschrijdende karakter brengt met zich mee dat er vele actoren en belanghebbenden betrokken zijn met verschillende taken, verantwoordelijkheden en werkwijzen.

##### **Elke bestuurslaag een geval apart**

Zo werkt de Europese Unie met projecten op basis van co-financiering, neemt het effect op de begunstigde als leidraad, gaat uit van ketenverantwoordelijkheid, is streng bij verantwoording en maakt bindende afspraken met de rijksoverheid. Het rijk werkt met programma’s en grote [RO-]nota’s, hanteert een begrotings- en verantwoordingssystematiek op jaarbasis, kent slecht afrekenbare doelstellingen, creëert veel potjes, schotten en gaat gebukt onder zware administratieve lasten en heeft moeite met ‘loslaten’. De provincie, dat zijn er 12, en gaat uit van streekplannen, soms meerdere per provincie, met het IPO als coördinator, uiteraard zonder eigen bevoegdheden. Deze grote, vaak verkokerde, ambtelijke provinciale organisaties zijn als het gaat om gebiedsgericht werken verschillend in tempo, ervaring en integraliteit en zijn nog onvoldoende ontwikkelingsgericht. Sommige provincies hebben ook eigen regelingen en potjes, maar anderen hebben geen geld. Gemeenten kennen maar beperkt plattelandsbeleid; zijn zeer afhankelijk van andere overheden; zijn gericht op het behartigen van de belangen van eigen inwoners; hebben moeite met afstemming met andere gemeenten; worden gestimuleerd uit te breiden: groeien loont, want het levert inkomsten op, beheren niet; willen graag meedoen en horen dat op hun terrein ook te doen en stellen bestemmingsplannen vast, waarbij het RO-component uiteindelijk op perceelsniveau wordt beslecht. Zo is dikwijls het streekplan, dat geen bindend instrument is, punt van onderhandeling tussen gemeenten en provincie.

### **Geen goed aanbod, zonder afstemming op de vraag**

Het huidige aanbod vanuit de Eu, het rijk, de provincies en gemeenten sluit niet aan op de vraag van [georganiseerde] particulieren en ondernemers. Steeds meer beleid, steeds meer potjes en steeds meer bemoeienis lijken te overheersen, wat zich in de gebieden vertaald naar steeds minder inzicht en steeds minder toegankelijkheid. Het sturingsmodel wordt dan sterk als een top-downmodel ervaren.

In de volgende paragrafen wordt verder uiteengezet wat volgens de geraadpleegde experts verbeterpunten zijn voor het sturingsmodel voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied.

#### **4.1 Inhoudelijk: duidelijke afbakening van de breedte en reikwijdte van het sturingsmodel**

Allereerst moet gezegd worden dat er een grote eensgezindheid bestaat bij alle betrokkenen, van het rijk tot in het gebied, over de huidige uitwerking van de afspraken in het sturingsmodel: niemand heeft het zo gewild. Het wordt veelvuldig getypeerd als een doolhof of lappendeken van regelingen die selectiviteit en gerichtheid mist. Integratie van regelingen en geldstromen moet gericht zijn op het in stand houden van de eigenheid van een gebied en de diversiteit in het landelijk gebied, zonder dat het een optelsom wordt van zoveel mogelijk wensen en behoeften. Om het tij te keren moet het rijk afspraken maken over wat de betrokken ministeries willen en dit vastleggen in integrale rijkskaders, waarbinnen decentraal tot operationalisering van de hoofddoelen gekomen wordt. Echter, daar geldt wel voor dat de vertaling van rijksbeleid naar een operationele aanpak door de provincie niet moet worden onderschat, in tijd en expertise.

#### **4.2 Bestuurlijk: onduidelijke taak- verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke actoren**

Zo heeft het rijk moeite met loslaten. Hebben de provincies de neiging provinciedekkend te zijn: gebiedsplannen voor alle gebieden, terwijl de gebiedsgerichte aanpak vraagt om selectiviteit door uit te gaan van onderscheidende kenmerken van een gebied. Een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling moet er voor zorgen dat elke overheid haar rol kan vervullen. De provincie heeft een provinciedekkend overzicht van de ontwikkelingen in haar gebieden en is van oudsher gericht op ruimtelijke ordening, de fysieke benadering. Gemeenten zitten het dichtst bij een gebied en de afnemers van het gebiedsgericht beleid. Het rijk stuurt op hoofdlijnen door heldere randvoorwaarden te stellen, maar is te algemeen om op gebiedsniveau te zorgen dat er ook echt tot gebiedsgerichte ontwikkeling en beheer wordt gekomen en moet daar wel ruimte voor laten. Er moet gestreefd worden naar complementair bestuur dat rekening houdt met de 'bestuursgrenzen', opdat afstemming niet ervaren wordt als concurrentie en verlies van bevoegdheden, waardoor grensoverschrijdende samenwerking moeizaam blijft verlopen. Nu zit geld en capaciteit [menskracht en expertise] waar draagvlak en daadkracht ontbreekt, namelijk bij de rijksoverheid en hebben decentrale overheden draagvlak en daadkracht zonder geld en capaciteit.

Voor een aantal rollen wordt gevraagd om meer duidelijkheid, namelijk ten aanzien van het IPO, de Gemeenten, Dienst Landelijk Gebied [DLG] en de Landelijke Service bij Regelingen [Laser]. Hoe dichter bij het gebied hoe meer belang er gehecht wordt aan de betrokkenheid van provincies en

---

<sup>33</sup> Zie bijlage 2: Lijst van geïnterviewden.

gemeenten als katalysatoren van draagvlak en initiatieven en benadrukt wordt dat de rol van gemeenten binnen het sturingsmodel onterecht onderbelicht is gebleven.

Echter, hoe verder van het gebied hoe dringender de waarschuwing voor ‘verrommeling’ van het landelijk gebied en is er behoefte aan draagvlak voor afstemming van beleid. Wat het IPO betreft, geldt dat zij de coördinatie op zich hebben gekregen en daarmee de onderhandeling tussen het rijk en de provincies faciliteren. Elke provincie voert regie in de eigen gebieden. Echter de rol van het IPO wordt als een extra bestuurslaag ervaren, wat niet zo bedoeld was. Door het plaatsen van de coördinatie bij een instantie zonder eigen bevoegdheden worden verwachtingen gecreëerd die het IPO niet mag en kan waarmaken. En, DLG roept vragen op vanwege de ambigue aansturing, het ministerie van LNV en de provincie zijn namelijk beiden opdrachtgever en Laser vanwege de gedetailleerde invulling van de toetsingsfunctie. Als dienst en inhoudelijk loket wordt het functioneren van DLG gewaardeerd. Dit geldt ook voor Laser, echter de opdracht die het van het ministerie van LNV als toetsingsorgaan heeft meegekregen, leidt ertoe dat het ervaren wordt als een onpersoonlijk, traag en gedetailleerd loket.

#### **4.3 Verantwoording: meetbaar, haalbaar en afrekenbaar?**

Het rijk formuleert beleidskader op hoofdlijnen gekoppeld aan middelen, maar juist het formuleren op kwalitatieve, meetbare hoofdlijnen is erg lastig.<sup>34</sup> Door het ontbreken van een helder verantwoordingsformat met duidelijke inhoudelijke subsidie- en proces-voorwaarden wordt het sturingsmodel vooral op rijksniveau als te ‘soft’ getypeerd. Wat zijn de sancties als het fout gaat en partijen hun afspraken niet nakomen? De enige middelen zijn het opleggen van kortingen op de verstrekte subsidies, subsidies helemaal intrekken en als ultieme sanctie het terugnemen van bevoegdheden. Dit is echter zowel voor het rijk als de provincies en de gebieden een onvruchtbare oplossing, omdat er dan niets van de grond komt.

Verder, wordt aangegeven dat door de VBTB-systematiek er sprake is van een versnipperde verantwoording, omdat elk ministerie apart op deelterreinen begroot en verantwoording moet afleggen. Zolang de functie van coördinerend minister voor het landelijk gebied geen handen en voeten heeft, blijft gebiedsgericht beleid verspreid over de departementen en gelden verschillende verantwoordingseisen.

#### **4.4 Financieel: onderuitputting, versnippering, continuïteit**

Onzekerheid over de toekenning van financiering, vooral als het om duurzame investeringen gaat, leidt tot terughoudendheid in de planontwikkeling omdat initiatiefnemers niet weten waar zij aan toe zijn. Voor duurzame investeringen is een duurzame financierer noodzakelijk en een provincie die investerings*incentives* ontwikkelt en daarmee de kans op resultaat vergroot. Want, op het moment is er sprake van onderuitputting, wat een mogelijkheid biedt voor het vervullen van nieuwe wensen met versnippering van gelden als gevolg, namelijk door het maken van nog meer kleinere ‘potjes’ met het ‘overgebleven’ geld. Dit zou voorkomen kunnen worden door meer inhoudelijke begeleiding in de planontwikkelingsfase, waardoor meer haalbare projecten worden ontwikkeld en zo de kosten voor het maken van plannen voor de initiatiefnemers binnen de perken worden gehouden.

---

<sup>34</sup> Bijvoorbeeld: bij dierziekten kan de doelstelling niet zijn: ‘maar 1 koe mag BSE hebben’. Hoe formuleer je dat?

Planontwikkeling wordt namelijk slechts vergoed bij toekenning. De ‘één loket’ aanpak voor een gebied of voor gebiedsgericht beleid is er wel, maar loopt nog onvoldoende. LNV heeft onlangs het LNV-loket geopend. Verder zijn er: het regiebureau Pop, DLG, LASER en ook enkele provincies met ‘één loket’. Natuurorganisaties en de federaties van particuliere grondeigenaars proberen hun eigen weg te vinden. Co-financiering als toekenningsvoorwaarde versterkt de onderlinge verschillen tussen provincies en kan voor provincies zonder eigen middelen problemen veroorzaken.

#### **4.5 Nederland redeneert te weinig vanuit Brussel**

Ingewijden in Brussel laten weten dat vraag om details vooral tijdens de beleidsvorming, aan de voorkant van het beleidsproces, plaatsvindt. Dit geldt in het bijzonder voor nieuw beleid. Bij het vormgeven van nieuwe programma's worden veel eisen gesteld, maar als een programma die fase doorstaat, dan geldt, afspraak is afspraak waarover 1 keer per jaar gerapporteerd moet worden. Dit is een feit waar ex ante rekening meegehouden moet worden.

Dat Brussel instigator is van een gedetailleerd beleidsproces, is maar ten dele waar. Zo werd de Nederlandse POP-aanvraag die uit 4 ROP's bestond, teruggestuurd met het verzoek de 4 ROP's te bundelen tot 1 POP, vanwege de grote mate van overeenkomst tussen deze 4 regionale programma's. Tevens komt het voor dat de EU-kaderverordening breder is dan de Nederlandse instrumenten, omdat er in Nederland steeds weer nieuwe elementen bijkomen. En, leidt het ontbreken van afstemming tussen het Nederlandse verantwoordingsmechanisme op jaarbasis en het EU-mechanisme op projectbasis [meerjarenbudgetten] tot 'last minute' geld uitgeven en rekeningen bij projecten opvragen om te voorkomen dat het geld aan de EU moet worden teruggegeven [tijdelijk onderuitputting, want aan het eind van het traject komt de bulk om af te rekenen] door bijvoorbeeld een korting op de subsidie bij het niet halen van prestatieafspraken, wat de financiële onzekerheid en daarmee voorzichtigheid doet toenemen. Daarbij komt dat zelfs bij decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden de minister voor Brussel verantwoordelijk en aanspreekpunt blijft. Als na een audit blijkt dat de verantwoordingsgegevens niet kloppen, dan volgt een claim uit Brussel gericht aan de minister [ketenaansprakelijkheid].



#### 4.6 Tot slot

De discussie over het wel of niet ‘Brussel-proof’ zijn, wekt ergernis op, vooral als het belangrijker lijkt dan het moeizame verloop van de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Daarbij komt dat het uitdijen van het aantal regelingen niet zelden te maken heeft met initiatieven vanuit de Tweede Kamer om in plaats van nieuw beleid in te passen in bestaande regelingen, juist vanwege de zichtbaarheid van besluiten, regelingen op te stapelen. Dit wordt versterkt door het gebrek aan traditie om ‘los te laten’. Het hameren op verantwoording en controle leidt tot verkramping van ambtenaren, de neiging tot wantrouwen en in zijn geheel tot hoge bestuurlijke lasten. Er wordt gepleit voor rust in het landelijk gebied door middel van fondsen, waardoor iedereen weer financiële ruimte heeft voor eigen initiatieven en ruimte voor maatwerk door inbreng van particulieren [georganiseerd en/of ongeorganiseerd]. Momenteel vinden particulieren moeizaam toegang tot de subsidie mogelijkheden via de SGB, omdat zij de spelregels van de overheid minder goed beheersen. Maar is nu juist hun inbreng niet de meerwaarde en de voorwaarde voor effectief en doelmatiger beleid door middel van publiek-private samenwerking?

## 5. VEREENVOUDIGING EN VERBETERING: EEN SAMENVATTING OP HOOFDLIJNEN

Voor effectieve vereenvoudiging en verbetering van het sturingsmodel is het van vitaal belang dat de vastgestelde uitgangspunten geen voornemens blijven, maar ook concreet worden toegepast, namelijk: een open systeem, een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, strategische sturing door het rijk op doelstellingen gekoppeld aan middelen, een adequaat verantwoordingsmechanisme gericht op afrekenen én leren, wat afstemming tussen de vraag in een gebied en de behoeften van het rijk mogelijk maakt, waarbij provincies kunnen beschikken over meerjarenbudgetten door middel van een investeringsbudget landelijk gebied naar ISV-voorbeeld. Voor het functioneren van het sturingsmodel betekent dit het volgende:

### **Afbakening reikwijdte**

Voor de korte termijn adviseren wij de toepassing het sturingsmodel te beperken tot het *fysieke* domein, echter met de mogelijkheid op langere termijn te verbreden door integratie, danwel koppeling van economische revitalisering, cultureel en sociaal beleid in de plattelandsgebieden [de BANS invalshoek].<sup>35</sup> Het gaat daarbij nadrukkelijk om inrichting en beheer inclusief de daarvoor nodige verwerving, maar ook landinrichting zou in de nieuwe opzet dienen te worden meegenomen.

### **ILG: bundeling van regelingen, geldstromen en meerjaren financiering**

Geldstromen die beschikbaar zijn voor inrichting en beheer van de landelijke gebieden worden gebundeld in een investeringsbudget landelijke gebieden [ILG], inclusief de nodige middelen ter verwerving van gronden. Voor de vormgeving van de bundeling van geldstromen zijn verschillende mogelijkheden denkbaar, maar onze voorkeur gaat uit naar integratie van begrotingsposten in één investeringsbudget landelijk gebied met een goede coördinatiestructuur om zeker te stellen dat er sprake is van een gezamenlijke beleidsinzet.

Er zou voorwaardelijke meerjarige financiële zekerheid geboden moeten worden op dezelfde wijze als bij het investeringsbudget stedelijke [ISV] het geval is, waarbij verdeling plaatsvindt aan de hand van zorgvuldig geformuleerde criteria. En zou de praktijk van sparen via het groenfonds door de provincies gecontinueerd kunnen worden. De provincies behouden flexibiliteit bij de beoordeling van de vraag waar verwerving plaats vindt en waar beheerovereenkomsten worden afgesloten. Die flexibiliteit is nodig om geïntegreerd werken mogelijk te maken.

### **Coördinerend minister landelijk gebied**

Om te waarborgen dat het Investeringsbudget Landelijke Gebied een interdepartementaal karakter houdt in zijn doelbepaling en aanwending van middelen, stellen wij twee zaken voor: 1. een adequate coördinatiestructuur door middel van een ambtelijk voorportaal en een bestuurlijke coördinatiecommissie en 2. een gezamenlijk rijksbeleidskader met bundeling van regelingen. De positie die aldus ontstaat is er een waarbij de coördinerende rol van de Minister van LNV voor de plattelandsontwikkeling nader geïnstrumenteerd wordt. De algemene coördinerende bevoegdheid van de Minister van VROM op het terrein van ruimtelijke ordening laat dit uiteraard onverlet.

### **Provinciale prestatiecontracten en co-productie**

Om de provincies een centrale rol te kunnen geven bij de daadwerkelijke besteding van de middelen, zal het rijk in samenspraak met de afzonderlijke provincies nadere afspraken moeten maken in de vorm van provinciale prestatiecontracten. Deze contracten zullen met de afzonderlijke provincies gesloten worden en zij zullen op hun beurt het prestatiecontract moeten vertalen en concretiseren in gebiedsplannen [één gebiedsplan per gebied], waarin geprioriteerd wordt welke gebieden voor welk programma worden aangewezen. Het provinciaal bestuur doet dat met het prestatiecontract en het daarin liggend financieel perspectief als onderlegger, maar omgekeerd ook de mogelijkheden en initiatieven die zich in de verschillende gebieden voordoen, als input gebruiken bij de onderhandelingen over het prestatiecontract. Een gebiedscommissie nieuwe stijl in het verlengde van wat op veel plekken al een gebruikelijke manier van werken is, stellen wij voor als organisatorisch voertuig en brandpunt voor het vertalen van decentraal enthousiasme naar tastbare initiatieven. Uiteraard gesteund door de provincie. Het IPO heeft daarbij geen rol, wat de beëindiging van de onduidelijke positie betekent. Uiteraard is het wel zo dat het IPO als coördinator van de gezamenlijke provincies kan en moet worden betrokken bij de opstelling van het rijksbeleidskader.

### **Verantwoording én terugkoppeling [*double-loop learning*]**

De prestatiecontracten hebben in onze visie een looptijd van 4 jaar en kennen een voortschrijdend karakter. In het derde jaar vindt door een externe visitatiecommissie een diepgaande evaluatie en resultaatsbeoordeling [output en outcome] plaats als een opmaat voor heronderhandeling over de nieuwe contractperiode of eventueel voor te treffen sancties in een situatie dat de provincie bij de uitvoering nalatig geweest is. Daarnaast zorgt de provincie met een jaarlijks verslag aan het rijk dat de betrokken ministers de Tweede Kamer en zonodig de EU kunnen informeren over de voortgang van de beleidsuitvoering. Zowel de jaarlijkse als de 3-jaarlijkse rapportage kan aanleiding geven voor bestuurlijk overleg en in een situatie dat naar het oordeel van rijk en provincie gezamenlijk een bijstelling van de afspraken geboden is tot aanpassingen van de afspraken. Is na 3 jaar minder gepresteerd dan werd overeengekomen dan kan dat aanleiding geven voor een bijstelling van de rijkssteun voor de nieuwe contractperiode of in geval van verwijtbaar niet presteren voor het terugvorderen van ter beschikking gestelde financiële middelen. Ook kan op basis van visitatierapport in gezamenlijk overleg besloten worden zaken op een andere manier aan te pakken. Op deze wijze organiseer je een [beleids]systeem met een lerend vermogen, waarbij niet alleen jaarlijks inhoudelijke knelpunten worden gesignaleerd en bijgestuurd [*single-loop learning*], maar ook 3-jaarlijks de toetsing van de relevantie van afspraken plaatsvindt die indien noodzakelijk tot de bijstelling van het gehanteerde systeem kan leiden [*double-loop learning*].<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> **Fysieke domein:** ruimtelijke investeringen, milieumaatregelen, natuur- en landschapsbeheer inclusief de cultuurhistorische kant [Belvédère] en het waterbeheer in de plattelandsgebieden.

<sup>36</sup> Gareth Morgan, *Images of organization*, Sage, 1996, p. 86-89.

## **Afspraak is afspraak**

Alleen nadruk leggen op sancties is naar onze mening weinig productief. Uiteraard moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat gemaakte afspraken niet worden nagekomen en dat de minister over voldoende informatie kan beschikken om adequaat verantwoording te kunnen worden afleggen aan het parlement. Maar door niet achteraf pas na te gaan of de uitvoering doelmatig en doeltreffend verloopt en daarmee in een eerder stadium na te gaan of de afgesproken prestaties gehaald zullen worden [*early warning system*], wordt de kans op resultaat vergroot en is er voldoende ruimte om, indien noodzakelijk, de ingezette koers bij te sturen. Op deze wijze wordt er gaande weg geleerd en ontstaat de mogelijkheid zowel het proces als de inhoud niet uit het oog te verliezen en kunnen ‘strafmaatregelen’, zoals kortingen, intrekken van budgetten en in het laatste geval gedecentraliseerde bevoegdheden, worden voorkomen.

## 6. NAWOORD

Duidelijk mag zijn dat een advies op hoofdlijnen is uitgebracht. En even duidelijk is dat juist in de uitwerking van het voorgestelde beleidssysteem de grootste risico's schuilen, die bepalen of onze voorstellen wel of geen succes zullen worden. *The evil is in the detail* en dat realiseren wij ons terdege. Prestatie-afspraken ook zoals ze in dit advies gedefinieerd zijn kunnen [weer] leiden tot meer centrale bureaucratische sturing. Tussen decentrale slagvaardigheid en centrale verantwoordingsvereisten bestaat een delicate balans. En bovenal, een effectievere beleidsinzet bij de inrichting van het landelijk gebied, is een zaak waarbij alle betrokken actoren elkaar zullen moeten vertrouwen én versterken in hun nieuwe rol. Dit vergt een zorgvuldige organisatie van het verdere werkproces. Concreet:

1. zorg voor een helder bestuurlijk commitment op de hoofdlijnen van dit advies en voor een verankering van de uitgangspunten van het voorgestane stelsel in het nieuwe regeerakkoord;
2. houd bestuurlijke aandacht tijdens het proces van verdere uitwerking en tref daarvoor een voorziening in de vorm van een interbestuurlijke begeleidingscommissie;
3. verzeker voortgang door onafhankelijke procesbegeleiding;
4. organiseer successen door middel van voorbeeldprojecten en experimenteerruimte, zoals bijvoorbeeld in het stedelijk gebied de aangekondigde verruiming van de regeling voor 'stad en milieu' voor dit laatste een mogelijkheid biedt.

## **BIJLAGEN**

## **1. LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSGROEP**

### **INTERPROVINCIAAL OVERLEG [IPO]**

G. Beukema  
J. van der Hoeve  
M.A. van der Gaag

### **MINISTERIE VAN LNV**

K. de Ruiter  
J.A.W.H.M. Zwetsloot

### **MINISTERIE VAN VROM**

J.A. van Staalduine  
J. Roels  
Y. van der Laan

*V&W (DG Water)*

A. Ubbels

### **MINISTERIE VAN BZK**

B. van de Ploeg  
B. Fokkens

## 2. LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

NR.	NAAM	ORGANISATIE
1	J.M. van Bijsterveldt	Gemeente Schipluiden
2	mr. C.N. de Boer	Natuurmonumenten
3	mr. F.G. van Diepen	RLG
4	drs. P.H. Draaisma	LNV
5	A. Edelenbosch	Provincie Drenthe
6	drs. J.C. van Eerde	Min FIN
7	J. Franssen	Provincie Zuid-Holland/IPO
8	drs. P.B.L.A. van Geel	Ministerie VROM
9	Chr. W.C. van Gisbergen	LTO
10	drs. N. van Heijst	SBB
11	H. van der Hoeve	Provincie Gelderland
12	drs. J.P. van der Jagt	plv. DG Ruimte/VROM
13	drs. C.J. Kalden	LNV
14	drs. T. Klumpers	LNV
15	drs. A.F. van de Klundert	VROM
16	mr. W.J. Kooy	RLG
17	mr. L. Kuijper	EZ
18	ir. H. van 't Land	Waterschap Noorderzijlvest
19	drs. R.H.M. Levels	VROM
20	ir. D. Luteijn	Fed. Particuliere eigenaren [Zeist]
21	ir. C.A.C.J. Oomen	DLG
22	ir. H.R. Oosterveld	LNV regio Noord
23	drs. H.J. Riphagen	Regiebureau POP
24	J.W.E.M. Roemaat	LTO
25	ir. J. van der Vlist	VROM
26	Dr.ir. M.C.H. Wagemans	Innovatie netwerk
27	drs. A.M. Wildekamp	Provincie Noord-Holland
28	drs. P. Zevenbergen	ARK
29	mr. J.M.P.H. van der Zijden	Laser



### 3. RESULTAATGERICHT MANAGEMENT EN VAN BELEIDSBEGROTING TOT BELEIDSVERANTWOORDING [VBTB]

*‘[...] De wens om een duidelijker relatie te leggen tussen beleid, middelen en prestaties leidt tot een ingrijpende herziening van de huidige in begroting en verantwoording gevolgde artikelindeling. Niet langer vormen middelen [apparaatsuitgaven] en instrumenten [onder andere subsidies, leningen, garanties] de basis van de indeling, maar de beleidsdoelstellingen die aan de inzet van deze middelen en instrumenten ten grondslag liggen [...]’<sup>37</sup>*

#### A. RESULTAATGERICHT MANAGEMENT<sup>38</sup>

##### De vijf pijlers:

1. **Centrale sturing op [strategische] hoofdlijnen** door de eigenaar [minister en SG] en de opdrachtgever, met name in de beleidsvoorbereiding en het keuzeprocess ten tijde van de begrotingsvoorbereiding. Sturing van de uitvoering zal zoveel mogelijk worden overgelaten aan de opdrachtgever [beleidsdirectie]. De eigenaar zal de hoofdzaken op financieel, personeel en organisatorisch gebied aangeven. Hij creëert randvoorwaarden om delegatie en mandatering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden mogelijk te maken.
2. **Meer integraal management:** De opdrachtnemer [de uitvoerende dienst] is verantwoordelijk voor zowel de operationele beleidsvorming als de uitvoering van het beleid.
3. **Afspraken over de productie en daarvoor te maken kosten:** opdrachtgever maakt duidelijke afspraken met de opdrachtnemer. Tevens positieve en negatieve sancties geformuleerd, die verbonden zijn met het behalen of achterwege blijven van de prestaties.
4. **Systematische verantwoording:** opdrachtnemer verschaft via periodieke rapportages aan de opdrachtgever inzicht in de uitvoering van beleid.
5. **Periodieke doorlichting:** periodieke bezinning op de taken van de opdrachtnemer, opdat voorkomen wordt dat taken worden uitgevoerd waaraan eigenlijk geen behoefte meer is.

---

<sup>37</sup> Beleidsanalyse 99/1/2, p. 9.

<sup>38</sup> A.G.B. Berkhout en M.R.TH.W. Sanders, ‘VBTB, begroten en verantwoorden met resultaat: interviews met betrokkenen’. In: Beleidsanalyse 99/1/2, p. 48-49.

## B. SUCCES- EN FAALFACTOREN VBTB:<sup>39</sup>

*'[...]Zo zal in het algemeen gelden dat, naarmate taken stabiel en onderliggende processen gestandaardiseerder zijn, doelgestuurde prestatie meting beter mogelijk is. Maar bij min of meer nieuwe beleidsprocessen, of bij een onzekere omgeving, zullen mogelijkheden tot doelgestuurde prestatie meting geringer zijn. Worden deze in dit soort situaties wel gebruikt, dan dreigen risico's van ongewenste neveneffecten.'*<sup>40</sup>

1. De politiek moet inzien dat het een langdurig en veelomvattend proces. Bij de politiek, de ministeries en de toezichthouders is een cultuuromslag noodzakelijk. Verder dient rekening te worden gehouden met de diversiteit van de verschillende departementen;
2. Er is een structureel politiek draagvlak nodig: zowel voor de implementatie van het rapport als voor het [durven] sturen op resultaten;
3. De politiek moet zich meer beperken tot de hoofdlijnen, zichzelf disciplineren in wat ze willen weten;
4. De departementen moeten vertrouwen hebben in het proces en in de afspraken;
5. Er is structureel draagvlak bij de ambtelijke leiding nodig;
6. De departementen moeten tijd beschikbaar hebben naast bij het reguliere proces;
7. Reeds tijdens het implementatietraject is integratie van financiën en beleid noodzakelijk;
8. De resultaten van beleid kunnen meten;
9. De departementen moeten over een maatschappelijke antenne beschikken;
10. Het proces moet ook een wat een educatief en speels karakter hebben.

---

<sup>39</sup> GJ. Van Helden en N.P. Mol, 'Financieel management bij lagere overheden: een spiegel voor vernieuwingen bij het rijk?' In: Beleidsanalyse 99/1/2, p. 34.

<sup>40</sup> Beleidsanalyse 99/1/2, p. 36.

#### 4. SCHEMATISCHE WEERGAVE TAAK- EN VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING STURINGSMODELLEN VOOR HET LANDELIJK & STEDELIJK GEBIED

##### A. STURINGSMODEL VOOR DE GEBIEDSGERICHTE INRICHTING VAN HET LANDELIJK GEBIED

BELEIDSFASE	ACTOREN	Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling	SPECIFIEKE FORMELE BEVOEGDHEDEN <sup>41</sup>	WAT DOET MEN DAADWERKELIJK WEL OF NIET?
<b>I</b> BELEIDS- ONTWIKKELIN G	EU	<b>A:</b> Formuleert landbouwbeleid en plattelandsbeleid en stelt subsidies beschikbaar	- Het formuleren van de subsidievoorwaarden	Subsidies (POP-geld) uitkeren
	RIJK: LNV, VROM EN V&W	<b>B:</b> Formuleert op hoofdlijnen beleidsdoelstelling, randvoorwaarden en de daaraan gekoppelde rijksbijdrage ingedeeld naar een aantal beleids- en gebiedscategorieën en stelt in samenspraak met de provincies de bestuursovereenkomst vast [februari 2002]; <b>C:</b> Sluit na toetsing van het provinciaal uitvoeringsprogramma aan bestuursovereenkomst een 4-jarig 'uitvoeringscontract' met het IPO;	- Niet uitkeren wanneer de prestaties niet toereikend blijken te zijn ['wie betaalt, bepaalt']	- Er voor zorgen dat het POP-geld t.o.v. Brussel verantwoord kan worden. Daarvoor heeft zij verantwoordingsinfo nodig van de uitvoerende partijen [formeel via de provincies]; - Bestuursovereenkomst is gesloten op 13 februari 2002;
	IPO: INTER- PROVINCIAAL OVERLEG [NAMENS DE PROVINCIES]	<b>D:</b> zorgt voor de coördinatie;	- Bemiddeling tussen provincies en overige bestuurslagen	-Kan slechts bemiddelen tussen provincies en bestuurslagen; - het beheer van financiële middelen is problematisch;
	PROVINCIES & GEBIEDEN & GEMEENTEN	<b>E:</b> stellen provinciale uitvoeringsprogramma's op [PUP's] waarin de beleidsdoelstellingen van het rijk geoperationaliseerd worden conform de bestuursovereenkomst, d.w.z. in toetsbare termen omschreven te realiseren doelen, waarbij een directe koppeling plaatsvindt tussen de doelen en de daarvoor beschikbaar te stellen middelen; <b>F:</b> Provincies hebben coördinatie opstellen gebiedsplannen, d.w.z. zij stellen in overleg met het gebied het gebiedsprogramma op zonder de bemoeienis van het Rijk; <b>G:</b> Gebiedscommissies stellen het gebiedsplan op <b>H:</b> Gemeenten zijn vertegenwoordigd in gebiedscommissie	- Opstellen streekplan - Instellen Landinrichtingscommissies - Instellen gebiedscommissies  - Gemeenten stellen bestemmingsplan vast	- Verschilt per provincie en gebieden; of er sprake is van Landinrichting en hoe groot de betrokkenheid is van gedeputeerden. - Voegen soms eigen regelingen toe aan het geheel indien er geld is

<sup>41</sup> Geen enkele actor heeft specifieke bevoegdheden voor het SGB, komen voort uit de 'normale' bestuurlijke gezagsverhoudingen, wat betekent dat er geen sancties kunnen worden gelegd op falend presteren, slechts op slecht boekhouden [b.v. ESF-problematiek]. Het systeem berust op contracten, afspraken over verantwoordelijkheden. Overzicht van de procesafspraken staat als bijlage in De Bestuursovereenkomst, 13 februari 2002.

<b>II</b> BELEIDS- UITVOERING	DIENST LANDELIJK GEBIED [DLG], LNV <sup>42</sup>	<p><b>I:</b> Zet beleidsdoelen om in concrete gebiedsplannen en begeleidt de uitvoering ervan, primair in opdracht van de provincies, secundair van het ministerie van LNV;</p> <p><b>J:</b> Voert beleid uit onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid m.b.v. beleidsneutrale rijksregelingen [niet de instrumenten maar de beoogde rijksdoelen zijn leidend] die fungeren als juridische en comptabeltechnische voorwaarden om de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijks- en EU-gelden te waarborgen. <i>‘Dat houdt in dat DLG de inhoudelijke beoordeling en controle doet van aanvragen voor gebiedsgerichte projecten tot het afgeven van de beschikking’;</i></p> <p><b>K:</b> Fungeert op aanwijzing van LNV als EU-betalorgaan voor de EU-subsidies uit het ‘Plattelandsontwikkelingsprogramma’ [POP];</p>		<p>- DLG heeft t.a.v. beleid en uitvoering een adviserende rol in het kader van een effectieve en efficiënte uitvoering;</p> <p>- Maakt op verzoek van provincies gebiedsplannen en sluit prestatiecontracten met hen;</p> <p>- DLG wordt formeel door het Rijk en door het IPO aangestuurd. Echter, in de praktijk blijkt vanuit de DLG behoefte te zijn aan meer afstemming en eenduidigheid;</p>
	LANDELIJKE SERVICE BIJ REGELINGEN [LASER], LNV <sup>43</sup>	<p><b>L:</b> Voert het financiële beleid uit onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid m.b.v. beleidsneutrale rijksregelingen en voert tevens generieke regelingen landelijk uit – voor actoren in de groene ruimte – met effecten op het landelijk gebied;</p>		<p>- Het contact met de doelgroep blijkt lastig. Laser wordt door hen ervaren als een zeer bureaucratische organisatie die zich te veel richt op interne procedures i.p.v. externe effecten;</p>
	PROVINCIES & GEBIEDEN & GEMEENTEN	<p><b>M:</b> Provincies sluiten uitvoeringscontracten met DLG en voert regie over de uitvoering;</p>		<p>- Provincies voeren zelf ook delen van het gebiedsplan uit; Gemeenten en gebieden voeren delen van het gebiedsplan uit;</p>
<b>III</b> BELEIDS- EVALUATIE & -BIJSTURING	IPO: INTER- PROVINCIAAL OVERLEG [NAMENS DE PROVINCIES]	<p><b>N:</b> Monitort jaarlijks de resultaten;</p> <p><b>O:</b> Informeert het Rijk op jaarbasis over de geleverde prestaties;</p> <p><b>P:</b> Coördineert om de 4 jaar de evaluatie van en rapportage over de effecten van de uitvoering;</p>	Coördinatie evaluaties en rapportages	Rapporteert DLG aan de provincies en die aan IPO? En rapporteert DLG aan LNV? Een duidelijke verdeling is noodzakelijk;
	RIJK: LNV, VROM EN V&W	<p><b>Q:</b> Aanpassing of herprioritering van de afgesproken doelen en inzet van de daaraan gekoppelde middelen gebaseerd op de evaluaties;</p> <p><b>R:</b> Jaarlijks informeren van de Tweede Kamer over de monitoring- en evaluatieresultaten in het kader van de begrotingsverantwoording [VBTB].</p>		

<sup>42</sup> Bron: [www.minlnv.nl/lnv/algemeen/dlg/inflad03.html](http://www.minlnv.nl/lnv/algemeen/dlg/inflad03.html)

<sup>43</sup> Idem.

## B. STURINGSMODEL INVESTERINGSBUDGET STEDELIJKE VERNIEUWING [ISV]

Doel: het verbeteren van de fysieke infrastructuur [wonen, werken, ruimte en milieu] van alle gemeenten. Formele basis is de Wet Stedelijke Vernieuwing en het daarvan afgeleide Beleidskader ISV.

Beleidsfase	ACTOREN	Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling	FORMELE BEVOEGDHEDEN	WAT DOET MEN DAADWERKELIJK?
I BELEIDS- ONTWIKKELING	Rijk: VROM EZ & LNV	Heeft in Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing 9 landelijke doelstellingen en 12 prestatievelden vastgesteld, te realiseren met ISV-gelden.	- Stelt overheidsdoelstellingen en voorwaarden vast voor rijksbijdrage	Wet ISV en beleidskader ISV vastgesteld IPSV ingesteld;
	Provincies	Zien toe op bovengemeentelijke afstemming. Bewaken dat MOPs overeenstemmen met provinciaal beleid.	- Ontwikkelen Provinciaal beleid;	
	IPO & VNG	Geen formele rol		
	Gemeenten & Grote Steden	- Stellen MOPs en SIPs op. - Stedelijke vernieuwing is verantwoordelijkheid van gemeentebesturen. - Op de 12 prestatievelden stellen gemeenten zelf operationele doelen in kwantitatieve termen vast – gezien lokale verschillen. - Grote steden integreren GSB-plannen met gemeentelijke ontwikkelingsplannen.	- Gemeenteraad draagt zorg voor ontwikkeling van plannen voor stedelijke vernieuwing;	- MOPs worden opgesteld en ingeleverd - Andere partijen, zoals ontwikkelaars, coöperaties en dergelijke worden betrokken bij de planvorming door de gemeente;
II BELEIDS- UITVOERING	RIJK VROM	- Deelt Budget toe aan ‘rechtstreekse gemeenten’, na toets van MOP aan beleidskader. - Toets of voornemens van de gemeenten voldoende basis zijn voor doeluitkering. Afkeuren MOP en niet verlenen budget zijn uiterste consequenties van deze toets.	- Tegenover de prestatie staat trekkingsrecht op budget;	- Budgetten toekennen; - IPSV is ingesteld (apart gedeelte voor innovatieve projecten);
	Provincies	- Delen budgetten toe aan ‘overige gemeenten’, na toets van MOP aan beleidskader. - Toets of voornemens van de gemeenten voldoende basis zijn voor doeluitkering. Afkeuren MOP en niet verlenen budget zijn uiterste consequenties.		
	Gemeenten	Voeren MOP/SIP uit, samen met andere partijen	Gemeentelijke bevoegdheden als het vaststellen van bestemmingsplan e.d.	Voeren projecten en programma uit;
III BELEIDS- EVALUATIE & -BIJSTURING	RIJK VROM	Monitort voortgang op basis van MOP		
	Provincies	Monitoren voortgang op basis van MOP voor de niet ‘rechtstreekse gemeenten’		
	Gemeenten	Stellen - volgens het beleidskader - zelf systeem van kwaliteitszorg in		

MOP = Meerjaring [gemeentelijk] Ontwikkelingsprogramma

SIP = Stedelijk Investeringsprogramma

## C. STURINGSMODEL GROTE STEDEN BELEID [GSB 1 & 2]

Doel: Verbeteren concurrentiepositie van de 25 grote steden in samenhangende aanpak van fysieke, economische en sociale infrastructuur. Daarbij: meer resultaatgericht en integraal te werk gaan.

BELEIDSFASE	ACTOREN	Taak- en verantwoordelijkheidsverdeling	FORMELE BEVOEGDHEDEN	WAT DOET MEN DAADWERKELIJK?
I BELEIDS- ONTWIKKELING	EU	Europees stedenbeleid wordt gevoerd in een aantal grote steden	- Urban 2 en 3 (ESF) - D2 middelen vaststellen	- Urban 2 en 3 (ESF) - D2 middelen uitvoeren
	Rijk: BZK/GSI	Vijfjarig convenant over MOP met daarin drie pijlers (sociaal, economie en fysiek) en 9 meetbare doelen EU-beleid coördineren Regiegroep GSB ingesteld Aanvankelijk convenant gesloten over rijksbijdrage obv projecten	- Minister GSI verantwoordelijk voor GSB terreinen - Onderraad ingesteld voor GSB - Staatssecretaris GSB aangesteld - Convenant over rijksbijdrage - Vaststellen subsidievoorwaarden	- Aanvankelijk convenant gesloten over rijksbijdrage o.b.v projecten - Later Meerjarenprogramma's - KCGS instellen
	Provincies / VNG	Lijken geen formele taken en verantwoordelijkheden te hebben	Geen	- G4/G21 – diverse lobby's - Informeel overleg vanuit VNG gecoördineerd
	Grote Steden	Stellen Stadsvisie 2010 en MOP 2004 op in de drie pijlers met de 9 door het Rijk geformuleerde meetbare doelen	- Gemeentelijke bevoegdheden zoals bestemmingsplannen opstellen	- Stadsvisie op geleide van rijksdoelstellingen formuleren
II BELEIDS- UITVOERING	RIJK VROM	Verstrekken budget obv eerst Convenant, en later MOP en de Stadsvisies Bundelen van 14 uitkeringen tot GSB-budget € 1,5 mld		
	Provincies / VNG	Hebben geen formele taken en verantwoordelijkheden in uitvoering	Nationale Sleutelprojecten zelf coördineren	
	Gemeenten	Voeren Convenant en later Stadsvisie en MOP uit Uitvoering van rijksbeleid (bijvoorbeeld in sociale zekerheid)	- Gemeentelijke bevoegdheden zoals bestemmingsplan – vaak beperkt zoals in sociale pijler	- Voeren visie uit voor zover in bereik gemeenten - Doen dat al of niet met andere partners (bedrijfsleven)
III BELEIDS- EVALUATIE & -BIJSTURING	RIJK VROM	Aan het eind van de convenantsperiode verantwoording vragen Departementale monitor opstellen van de uitvoering van de MOPs	Middelen volgende tranche inhouden als sanctie	
	Provincies / VNG	Informeel verantwoordelijkheid voor coördinatie van visitatie	Geen	- Visitatie uitgevoerd door groep aangesteld door G21
	Gemeenten (G21 + G4)	GSB-monitor, stedelijke monitor, Zelfanalyse, Benchmark uitvoeren Verantwoording afleggen over uitvoering van het convenant		- Zelfanalyses uitgevoerd t.b.v. visitaties - Formeel verantwoording afgelegd

MOP = Meerjarig Ontwikkelings Programma

## LITERATUUR

**Berkhout, A.G.B. en M.R.Th.W. Sanders.** ‘VBTB, begroten en verantwoord en met resultaat: interviews met betrokkenen’, in: Beleidsanalyse 99/1/2, *Resultaatgericht begroten en verantwoord en*, p. 48-59.

**Beleidsanalyse nr. 1/2.** *Resultaatgericht begroten en verantwoord en*, 1999.

**CPB.** ‘Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid’, in: Werkdocument 117, 2000

**Faber, G.** Brief van de staatssecretaris van LNV aan de voorzitter van de vaste kamercommissie voor LNV, kenmerk: GRR/2001/323, 5 april 2001.

**Franken, R. en W. van Duijvenbouden.** *RIVM-Flyer: Organisatie gebiedsgericht beleid* [[www.ipo.rivm.nl](http://www.ipo.rivm.nl)].

**Helden, G.J. van en N.P. Mol.** ‘Financieel management bij lagere overheden: een spiegel voor vernieuwingen bij het rijk?’, in: Beleidsanalyse 99/1/2, *Resultaatgericht begroten en verantwoord en*, p. 29-37.

**Interprovinciaal Overleg [IPO].** *Van ordenen naar ontwikkelen: Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*, april 2001.

**IPO, ministerie van LNV, V&W en VROM.** *Gebiedsgericht beleid, ‘Nieuwe Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en reconstructie concentratiegebied’*, januari 2001.

**IPO, Ministerie van LNV, VROM en V&W.** *Bestuursvereenkomst Gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002-2005*, 13 februari 2002.

**Knaap, P. van der, M.M. Jongeling en C. van Dijkhuizen.** ‘Begroten en verantwoord en met beleid’, in: Beleidsanalyse 99/1/2, *Resultaatgericht begroten en verantwoord en*, p. 5-14.

**LEI.** *Landschapsontwikkeling met lokale middelen*, april 2002.

**Minister van LNV.** Brief inzake de toekomst van het landelijk gebied, 090102 – GRR-2001-1052.

**Ministerie van BZK.** *De krachten gebundeld: bestuurlijke samenwerking in het landelijk gebied. BANS-Vitalisering platteland*, april 2001.

**Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.** *Structuurschema Groene Ruimte 2*, januari 2002, p. 119-128.

**Ministerie van LNV, VROM, V&W en IPO.** *Uitvoeringscontract gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied 2002-2005*, februari 2002.

**Ministerie van OC&W, VROM, LNV en V&W.** *Belvedere Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, juli 1999

**Ministerie van VROM en LNV.** Handreiking gebiedsgericht beleid Doelformulering, monitoring en evaluatie, september 2001.

**Ministerie van VROM en LNV.** *Nieuwe Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en reconstructie concentratiegebied*, januari 2001.

**Ministerie van VROM.** Vijfde Nota delen 1,2 en 3 en Uitvoeringsprogramma: *Ruimte maken, ruimte delen*, februari 2002.

**Morgan, Gareth.** *Images of organization*, Sage, 1996.

**Prins, Peter en P. Hordijk.** ‘Decentralisatie inrichting van de groene ruimte’, in: Landwerk 3, 2002, p. 22-27.

**Raad Openbaar Bestuur [Rob].** *De kunst van het overlaten: maatwerk in decentralisatie*, september 2000.

**RLG.** *Made in Holland: Advies over landelijke gebieden, verscheidenheid en identiteit*, maart 1999.

**RLG.** *LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgave*, januari 2000.

**RLG.** *Meer Regio, minder regels, meer resultaat: Advies over het Tweede Structuurschema Groene Ruimte, deel 1*, juni 2002.

**Regiebureau POP.** *Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland 2000 – 2006* [samenvatting], tweede druk, mei 2002.

**Staatsblad 1985 / 299.** Landinrichtingswet, 9 mei 1985.

**Staatsblad 2000 / 504.** *Wet stedelijke vernieuwing*, november 2000.

**Staatsblad 2000 / 507.** *Besluit beleidskader stedelijke vernieuwing*, november 2000.

**Staatsblad 2001 / 584.** Landinrichtingswet.

**Strategisch akkoord CDA, LPF en VVD:** *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken*, juli 2002.

**Tweede Kamer.** *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording: verantwoorden over beleid, vergaderjaar 1999-2000*, 26 573, nr. 26.

**Unie van Waterschappen.** *Waterbeheer 21<sup>e</sup> eeuw [WB21]: aanleiding, afspraken en maatregelen*, februari 2002.

**Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG].** *Werken aan een vitaal platteland: VNG-agenda plattelandsbeleid 2002-2006*, Den Haag, 2002.

**VROM-raad.** *Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek*, juni 2002.

**Werkgroep-Helming.** *Sturingsmodel Gebiedsgericht Beleid Landelijk Gebied: Operationalisering Begrippenkader*, 18 mei 2000.

**WRR.** *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek: WRR-advies nr. 53*, 1998.

[www.minlnv.nl/lnv/algemeen/dlg/inflad03.html](http://www.minlnv.nl/lnv/algemeen/dlg/inflad03.html)