

Op weg naar vaste grond

Advies Commissie van wijzen DLG

Amersfoort, 15 december 2006

Op weg naar vaste grond

INHOUD

Blz.

Voorwoord.....	1
1. Inleiding.....	2
1.1 Een nieuwe sturingsfilosofie	2
1.2 Instelling commissie	2
1.3 De opdracht	3
1.4 Aanpak commissie.....	4
1.5 Leeswijzer.....	4
2. De DLG nader beschouwd	5
2.1 Producten en diensten DLG	5
2.2 Positionering DLG.....	6
2.3 De DLG-Raad	7
3. Beelden en waarnemingen	8
3.1 Beelden bij de nieuwe sturingsfilosofie.....	8
3.2 Prestaties van de DLG.....	9
3.3 Sturen op kwaliteit.....	10
3.4 Eisen aan professionaliteit.....	11
3.5 Ongedeelde/ gedeelde DLG	13
3.6 Zichtbaarheid DLG-Raad.....	14
3.7 Opvattingen over eigenaarschap	15
4. Conclusies en adviezen	17
4.1 Conclusies.....	17
4.2 Adviezen.....	19
Bijlage 1 De OverheidsNV	24

Voorwoord

Na een aantal jaren van voorbereiding staan provincies samen met het Rijk, gemeenten, uitvoeringsorganisaties en andere betrokken gebiedspartners voor de opgave om vanaf 1 januari 2007 invulling te geven aan het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Vanaf begin volgend jaar zijn de provincies veruit de grootste opdrachtgever van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Daarbij sluiten de provincies met het Rijk individuele bestuursovereenkomsten, waarin de inzet van de DLG is gereserveerd om de gebiedsopgaven in de verschillende provincies te kunnen realiseren. De DLG is voor de provincies een zeer belangrijk uitvoeringsinstrument om van het ILG een succes te kunnen maken.

Gegeven het belang van de DLG voor de provincies, hebben de provincies aangegeven invloed te willen hebben op de inzet van de DLG in termen van capaciteit en kwaliteit. Minister Veerman van LNV heeft ons als commissie van wijzen DLG gevraagd om te adviseren op welke manier de provincies een betekende invloed kunnen krijgen op de sturing op en het eigenaarschap van de DLG.

Wij hebben met veel interesse en met gepaste eigenwijsheid deze adviesvraag opgepakt. De vele gesprekken die wij hebben gevoerd, gaven blijk van openheid, betrokkenheid en de wens om met elkaar te komen tot een structurele oplossing met draagvlak van betrokkenen. Wij danken alle gesprekpartners voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt om met ons te spreken. Het heeft ons duidelijk gemaakt dat het vraagstuk leeft en partijen het belang van een goed resultaat onderkennen.

De commissie heeft een verantwoorde afweging gemaakt op basis van de verkregen inzichten. Met als uitgangspunt hoe de provincies samen met de DLG kunnen komen tot een succesvolle uitvoering van het ILG. Wij adviseren Rijk, provincies en de DLG om actief en daadkrachtig te werken aan professionaliteit en transparantie. En op korte termijn de haalbaarheid te onderzoeken van een gedeeld aandeelhouderschap van de DLG van Rijk en provincies. Voor de langere termijn bevelen wij aan de provincies meer keuzevrijheid te geven bij de inzet van een passend instrumentarium in het landelijk gebied.

De Commissie van wijzen DLG,

Servaas Huys (voorzitter)
David Luteijn
Marja van der Tas
Mark van Twist

1. Inleiding

1.1 Een nieuwe sturingsfilosofie

Met de vaststelling van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en de uitvoering van Agenda Vitaal Platteland via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) verandert vanaf 1 januari 2007 de aansturing in het landelijk gebied. Met de WILG krijgen de provinciale overheden de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid met inzet van ontschotterijksmiddelen, eigen middelen en andere geldstromen. De kern van de nieuwe sturingsfilosofie is dat provincies, in samenwerking met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties de regie voeren bij de programmering en uitvoering van het rijksbeleid voor het landelijk gebied.

De komst van het ILG stelt aan provincies nieuwe eisen ten aanzien van rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Om het ILG tot een succes te maken staan de provincies voor een aantal belangrijke opgaven:

- Het organiseren van slagkracht (anticiperen op kansen; daadkracht; flexibiliteit; gebiedsgericht werken vanuit een integraal perspectief)
- Het voeren van regie op proces en resultaat (organiseren van samenwerking met gebiedspartners; benutten van kennis en ervaring van anderen; betekent niet per se zelf doen)
- Het hebben van een vertrouwensrelatie met de partners waarmee de provincies samenwerken.

1.2 Instelling commissie

In de zomer van 2006 is de Wet Inrichting Landelijk Gebied in de Tweede Kamer behandeld. De Wet gaat onder meer in op de nieuwe verhoudingen in het landelijk gebied en de voorwaarden voor benutting van bestaand instrumentarium om de ILG-doelen te realiseren. Daarin komt ook de positie en inzet van de Dienst Landelijk Gebied (DLG), een agentschap van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), naar voren. Met de decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de provincies, worden de provincies niet alleen de grootste afnemer, maar de grootste opdrachtgever van de DLG.

Tijdens de tweedetermijn behandeling van de WILG is een motie ingediend om de invloed van provincies op het beleid en de gang van zaken van de DLG te vergroten. De minister van LNV gaf aan het eens te zijn met de indieners van de motie, maar vond het niet het moment om verstrekkende beslissingen te nemen over vormgeving hiervan. De minister zegde toe de

vraag voor te leggen aan een commissie van verstandige mensen die daarover in de komende maanden een goed advies zou opstellen.¹

1.3 De opdracht

Opdrachtformulering

Op 5 oktober 2006 heeft het Ministerie van LNV de Commissie van Wijzen DLG de opdracht gegeven om voor 15 december 2006 “een model te ontwikkelen waarbij de provincies als grootste gebruiker van de diensten van de DLG op een verantwoorde organisatorische manier een betekenende invloed kunnen hebben op het beleid en de gang van zaken bij de DLG in het algemeen en de invloed op de eigenaarslijn in het bijzonder”.

De commissie diende bij haar advies de volgende uitgangspunten te hanteren:

- Er blijft sprake van één landelijke Dienst Landelijk Gebied, die werkzaamheden verricht voor alle overheden.
- De Dienst Landelijk Gebied zal kunnen blijven fungeren als Europees betaalorgaan.

Reflectie commissie op de opdracht

De commissie heeft de opdracht breed geïnterpreteerd. Om te komen tot een wijs advies over de wijze waarop provincies een betekenende invloed kunnen hebben op de ontwikkelingen bij DLG, had de commissie behoefte aan gedegen inzicht waar de wens tot meer invloed van de provincies vandaan komt. Daarbij heeft de commissie onderscheid gemaakt tussen sturing op de DLG via opdrachtgeverschap en aansturing van de DLG via het eigenaarschap. Dat onderscheid leidde tot twee hoofdvragen:

1. Wat zijn de condities waaronder de provincies vanaf 1 januari 2007 op een adequate wijze invulling kunnen geven aan het opdrachtgeverschap van de DLG?
2. Wat zijn de argumenten om provincies eigenaar te laten worden van de DLG en op welke wijze zou het eigenaarschap het beste kunnen worden vormgegeven?

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen, heeft de commissie de volgende dimensies in de uitwerking van haar opdracht meegenomen:

- Beelden bij de nieuwe sturingsfilosofie
- Prestaties van de DLG
- Sturing op kwaliteit
- Eisen aan professionaliteit
- Ongedeelde/ gedeelde DLG
- Zichtbaarheid DLG-Raad
- Opvattingen over eigenaarschap

¹ Tweede Kamer, nr. 101-6237, 31 augustus 2006.

De tijd die de commissie beschikbaar had voor uitvoering van haar opdracht was beperkt tot minder dan twee maanden. In die periode heeft de commissie zich vooral gericht op het krijgen van inzicht in feiten, beelden, eisen, wensen en verwachtingen van verschillende betrokkenen over de aansturing en het eigenaarschap van de DLG. Deze waarnemingen heeft de commissie gewogen en afgezet tegen het achterliggende doel van de opdracht: het scheppen van de juiste randvoorwaarden om provincies, samen met haar partners, in staat te stellen in de komende jaren de doelen in het landelijk gebied te kunnen realiseren.

De zorgvuldige afwegingen van de commissie hebben geleid tot een aantal conclusies en adviezen die de commissie aan het einde van dit rapport presenteert. De commissie wijst erop dat, als gevolg van de beperkte tijd die de commissie ter beschikking stond, een aantal van haar adviezen in de komende maanden nader moeten worden onderzocht en uitgewerkt.

1.4 Aanpak commissie

De commissie heeft alle gedeputeerden en directeurs van de twaalf provincies uitgenodigd om hun wensen en verwachtingen over aansturing en eigenaarschap van de DLG naar voren te brengen. De commissie heeft uit vrijwel alle provincies een schriftelijke reactie ontvangen. Op basis van deze reacties heeft de commissie verdiepende gesprekken gevoerd met negen provincies. Naast deze gesprekken met de provincies heeft de commissie gesprekken gevoerd met de directeur en regiomanagers van de DLG, de Secretaris-Generaal en de Directeur-Generaal van het Ministerie van LNV, leden van de DLG-Raad, de programmadirecteur ILG en de algemeen directeur van het IPO.

De gesprekken hadden tot doel inzicht te krijgen in de eisen, wensen en verwachtingen van betrokkenen over de aansturing en het eigenaarschap van DLG. De commissie heeft veel verschillende zienswijzen te horen gekregen. De inzichten die de commissie door de gesprekken heeft verkregen zijn doorgesproken met enkele direct betrokkenen. Middels een kritische beschouwing van deze inzichten is de commissie gekomen tot het voorliggende adviesrapport.

Adviseurs van Lysias Advies B.V. hebben zorggedragen voor de procesmatige en inhoudelijke ondersteuning van de commissie.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetst de commissie kort een aantal kerngegevens van de DLG. Hoofdstuk 3 geeft de waarnemingen weer die de commissie heeft gedaan op basis van alle gesprekken en bestudering van relevante documentatie. De conclusies en de adviezen komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

2. De DLG nader beschouwd

Dit hoofdstuk schetst een aantal kerngegevens van de DLG. Deze zijn nodig om de waarnemingen, conclusies en adviezen in de juiste context te kunnen plaatsen. Het betreft de volgende elementen:

- Producten en diensten DLG
- Positionering DLG
- De DLG-Raad

2.1 *Producten en diensten DLG*

De DLG is een uitvoeringsorganisatie die in opdracht van het Rijk, provincies en andere overheden beleid voor het inrichten van groene gebieden voor natuur, recreatie, milieu en landbouw, vertaalt naar uitvoering in concrete gebiedsgerichte projecten. De producten en diensten van de DLG zijn gericht op het verwezenlijken van deze opgaven. Op hoofdlijnen gaat het hier om de volgende producten en diensten:

- *Verwerving, exploitatie en vervreemding van gronden.*
De DLG verwerft grond voor de marktprijs, richt die grond opnieuw in, adviseert over het beheer ervan en draagt het gebied vervolgens over aan terreinbeherende organisaties en individuele agrariërs. De DLG beschikt over een dynamische werkvoorraad van 40.000 hectare grond om projecten mogelijk te maken. Ze verwerven ongeveer 9.000 hectare per jaar.
- *Planvorming, planuitvoering, procesmanager en gebiedsmakelaar.*
De DLG houdt zich bezig met het uitvoeren van werkzaamheden op het terrein van de inrichting van het landelijk gebied, waaronder planvorming, planuitvoering, werkzaamheden als procesmanager en gebiedsmakelaar. Concreet betekent dit dat de dienst provinciale ruimtelijke plannen vertaalt in plannen die uitvoeringsgereed zijn en draagvlak hebben in het gebied. Om deze plannen uit te voeren is afstemming tussen partijen (Rijk, provincie, buurgemeenten, bewoners, agrariërs en andere belangenbehartigers) nodig. De DLG kan dit proces coördineren, zodat de plannen ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden.
- *Advisering aanvragen en uitvoering subsidieregelingen*
De DLG is financieringsadviseur en -verstrekker. De dienst heeft een loketfunctie voor gebiedsgerichte regelingen en is betaalorgaan voor POP-2 (Europees Plattelands OntwikkelingsProgramma). Ook heeft de DLG inzicht in geldstromen en subsidiemogelijkheden, bijvoorbeeld de Europese subsidies.

- *Adviezen algemeen en beleid en informatieverstrekking.*
Op verzoek geeft de DLG algemene en beleidsadviezen en verstrekt informatie over beleid, voortgang en zaken die betrekking hebben op de andere activiteiten.

2.2 Positionering DLG

De DLG is sinds 1 januari 2004 een agentschap van het Ministerie van LNV. Er werken ongeveer 1.100 fulltime medewerkers. De dienst heeft een centraal kantoor en vier regiokantoren. Elke provincie heeft zijn 'eigen' accountmanager.

De DLG werkt in opdracht van het Rijk, provincies en derden. Met derden worden in dit geval bedoeld gemeenten, waterschappen en 'internationale overheden'. De provincies zijn nu al de grootste afnemer van de DLG en worden vanaf 1 januari 2007 ook de grootste opdrachtgever van de DLG.

De verwachte verdeling van de werkopgaven voor de opdrachtgevers vanaf 2007 is als volgt:

<i>Overheidsinstantie</i>	<i>Percentage van het geheel</i>	<i>Uren per jaar</i>
Provincies	73 %	775.625
Ministerie van LNV	16 %	170.000
Andere ministeries	2 %	21.250
Andere overheden	9 %	95.625
Totaal	100%	1.062.625

Het Ministerie van LNV sluit eind december 2006 met elke provincie een bestuursovereenkomst ILG voor een periode van zeven jaar (2007-2013). Het ministerie stelt gebundeld en ontschot financiële middelen ter beschikking aan de provincie voor realisatie van de ILG-doelen. Het ministerie stelt per provincie personele capaciteit (in uren) ter beschikking bij de DLG.

De afspraken tussen de provincies en de DLG zijn vastgelegd in het Aansturingsprotocol van de Provincies voor de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL)². Hierin is een beschrijving neergelegd van de sturingsrelatie, de actoren, hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Binnen de kaders van het aansturingsprotocol maken de afzonderlijke provincies en de DLG jaarlijks prestatieafspraken en leggen deze vast in prestatieovereenkomsten.

De DLG is de uitvoeringsorganisatie van het Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL). De DLG verwerft, beheert en vervreemdt gronden en opstallen namens BBL. BBL is een Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO) en heeft ongeveer 40.000 hectare grondvoorraad. De provincies worden vanaf

² Eindversie 17 november 2006.

1 januari 2007 economisch eigenaar van de nieuw verworven gronden. Dat geldt niet voor alle reeds verworven gronden. Daarvan blijft het economisch eigendom - evenals het juridisch eigendom van alle reeds verworven en nieuw verworven gronden - liggen bij het Ministerie van LNV.

2.3 De DLG-Raad

De DLG-raad is een Raad van Advies en bestaat sinds de oprichting van het agentschap DLG. De Raad geeft advies aan de eigenaar en de opdrachtgever. De adviezen die de DLG-raad heeft uitgebracht hebben betrekking op efficiency, tarieven, jaarplannen en jaarverslagen. Ook heeft de Raad zich beziggehouden met de voorgenomen fusie van DLG met Domeinen.

De Raad van Advies bestaat uit een onafhankelijke voorzitter, twee leden op voordracht van LNV/V&W/VROM en twee leden op voordracht van de gezamenlijke provincies. De leden zijn benoemd voor een periode van vier jaar. De zittingsperiode van de huidige leden loopt eind 2007 af.

3. Beelden en waarnemingen

Dit hoofdstuk geeft een reflectie van de beelden en waarnemingen van de commissie door gesprekken met verschillende betrokkenen en door bestudering van achtergronddocumenten. Het hoofdstuk geeft een beeld van de diversiteit aan meningen, gevoelens, wensen en verwachtingen van betrokkenen. De commissie heeft deze waarnemingen geordend langs de volgende dimensies:

- Beelden bij de nieuwe sturingsfilosofie
- Prestaties van de DLG
- Sturen op kwaliteit
- Eisen aan professionaliteit
- Ongedeelde/gedeelde DLG
- Zichtbaarheid DLG-Raad
- Opvattingen over eigenaarschap

3.1 *Beelden bij de nieuwe sturingsfilosofie*

Loslaten en ruimte geven

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een belangrijke uitwerking van de Agenda Vitaal Platteland van het Ministerie van LNV. Met het ILG past het ministerie de filosofie van de Nota Ruimte ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ toe. Provincies voeren ‘medebewind’³ in het landelijk gebied en voeren regie op realisatie van rijks- en provinciale doelen. Provincies vinden dat zij zelf keuzes moeten kunnen maken hoe zij hun beleidsopgaven willen realiseren. Zij zijn van mening dat het ministerie hen daarin, niet alleen op papier, maar ook in praktijk meer los moet laten.

Loslaten betekent volgens de provincies onder meer dat het ministerie hen meer ruimte moet geven om naar eigen inzicht instrumenten in te zetten die bijdragen aan realisatie van de opgaven. Inzet van de DLG is daar een goed voorbeeld van. Bij provincies bestaat de indruk dat de DLG onzichtbaar door LNV wordt gevoed. Het gevoel leeft dat het ministerie via een achterdeur grip houdt op afspraken tussen de provincie en de DLG. Provincies ervaren dat zij hierdoor niet eigenstandig afspraken kunnen maken met de DLG.

De commissie merkt op dat provincies ook een opgave zien bij de DLG in het loslaten en meer ruimte geven. Provincies geven aan dat de DLG nog teveel georiënteerd is op het ministerie van LNV. Zij hebben het idee dat de DLG soms bij het ministerie haar zorgen uit over afspraken en samenwerking met de provincies. De provincies willen dat de DLG zich in voorkomende gevallen direct wendt tot de provincie zelf.

³ Zie de Wet Inrichting Landelijk Gebied.

Tot slot beluistert de commissie dat betrokkenen van mening zijn dat de nieuwe sturingsfilosofie in het landelijk gebied tot meer duidelijkheid zal leiden voor de DLG. Voorheen had de DLG nog wel eens last van het dubbele opdrachtgeverschap van provincies en het Rijk. Met de komst van het ILG ligt de aansturing volledig bij de provincies, waardoor een meer eenduidige sturing vanuit de opdrachtgever voor de DLG ontstaat.

Provinciale regie op beleid en uitvoering

De introductie van het ILG stelt de provincies aan als regievoerder in het landelijk gebied. De commissie merkt op dat veel provincies nog nadenken hoe de provincies aan die rol invulling geven, welke taken zij zelf uitvoeren en welke taken zij overlaten aan gebiedspartners. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de scheiding tussen beleid en uitvoering. Sommige provincies kiezen er nadrukkelijk voor de provinciale organisatie 'lean and mean' te houden en zich alleen te richten op beleidsvorming, -implementatie en -evaluatie. Andere provincies willen juist uitvoeringsactiviteiten naar de provincie toehalen, vanuit de gedachte dat in de komende jaren de nadruk meer komt te liggen op uitvoering en minder op beleidsvorming.

Deze verschillende benaderingen en de uiteenlopende beelden over wat 'uitvoering' precies omvat, leiden tot wisselende beelden over de wijze waarop de provincies naar de DLG kijken en wat zij van de DLG verwachten. De commissie merkt in de gesprekken dat sommige provincies meer geneigd zijn de DLG in te zetten voor verschillende opgaven in het landelijk gebied. Dat gebeurt nu al en zij geven aan dat ook in de komende jaren te willen blijven doen. Andere provincies, bijvoorbeeld enkele provincies met aanzienlijke reconstructieopgaven, vinden dat zij zelf de uitvoering ter hand moeten nemen. Dat leidt ertoe dat meerdere provincies in de afgelopen jaren een eigen grondbedrijf hebben opzet, of mensen in dienst hebben genomen met specifieke deskundigheid, bijvoorbeeld op gebiedsontwikkeling. Bij de DLG zelf leeft het gevoel dat de provincies juist het instrument DLG zouden moeten zien als hun eigen uitvoeringsdienst of grondbedrijf.

3.2 Prestaties van de DLG

De huidige inzet van DLG

Uit de vele gesprekken die de commissie heeft gevoerd komt naar voren dat betrokkenen van LNV, de DLG en provincies zich bewust zijn van de waarde van de DLG en het belangrijk vinden om de DLG op een verstandige manier in te zetten om de ILG-doelstellingen te kunnen realiseren. Met de reorganisatie die de DLG in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt, heeft de organisatie een flinke professionaliseringsslag gemaakt en is er meer verbinding gelegd met de provincies. Met de aanstelling van vier regiomanagers en de provinciale accountmanagers heeft de DLG geïnvesteerd in haar kracht, namelijk de relatie met de regio.

De tevredenheid van provincies over de DLG verschilt. Ze erkennen allemaal de meerwaarde van de DLG, maar sommige provincies verwachten

meer van de DLG dan anderen. De commissie heeft de indruk dat dit sterk te maken heeft met de rol die provincies zelf willen spelen in het landelijk gebied. Uit een ronde langs de twaalf provincies die de directeur van de DLG vorig jaar heeft gehouden, komt naar voren dat een aantal provincies meer aandacht bij de DLG vraagt voor verantwoording van taken. Daarnaast verwacht een aantal provincies dat de DLG een meer ontwikkelingsgerichte houding aanneemt en meer meedenkt met de opgaven van de provincie.

Punten van zorg en discussie

De gesprekken geven de commissie het beeld dat in de laatste maanden provincies en de DLG intensief werken aan prestatieovereenkomsten voor 2007. De commissie merkt op dat de afronding van deze overeenkomsten op het laatste moment veel spanning genereert, zowel bij de provincies als bij de DLG. Dat leidt soms tot de vrees dat “de schermen op zwart gaan”, als er per 1 januari geen getekende overeenkomst beschikbaar is. Bij afwezigheid van de prestatieovereenkomst kan de DLG geen beschikkingen afgeven, betalingen verrichten en bezwaarschriften afhandelen, omdat hiervoor een mandaat van de provincie nodig is.

Daarnaast merkt de commissie op dat er bij de provincies veel discussie is over de inzet van BBL-gronden. Provincies willen graag in eigen beheer de gronden benutten, bijvoorbeeld om grondposities in te nemen in het kader van gebiedsontwikkeling. Dat geldt niet alleen voor de gronden die BBL in opdracht van de provincie verwerft vanaf 1 januari 2007. Provincies vragen zich af welk handelingsperspectief zij hebben met de gronden die BBL vóór die datum heeft verworven.

3.3 Sturen op kwaliteit

Het belang van sturen op kwaliteit

Provincies voelen nadrukkelijk de verantwoordelijkheid die zij per 1 januari 2007 krijgen voor realisatie van de ILG-doelen. Om aan die verantwoordelijkheid op een adequate wijze invulling te kunnen geven, benadrukken de provincies het belang van een hoogwaardig instrumentarium. De DLG speelt daarin een zeer belangrijke rol. Het gaat de provincies daarbij niet alleen om de beschikbaarheid van voldoende mensen bij de DLG, maar ook om inzet van goed gekwalificeerde mensen die de provinciale opgave begrijpen en die deskundig zijn.

De commissie ervaart bij provincies een breed gedragen gevoel dat zij, gegeven de huidige positionering van de DLG, onvoldoende sturing kunnen geven aan hun eisen en wensen op het gebied van kwaliteit en inzet van capaciteit van de DLG. Provincies voelen deze ‘beperking’ nu meer dan voorheen, terwijl zij, naar de mening van anderen, feitelijk al jaren inhoudelijk de regie voeren over de activiteiten van de DLG. De verantwoordelijkheid voor realisatie van de doelen weegt echter zwaar.

Huidige risico's en verwachte knelpunten

Provincies willen niet alleen sturen op kwaliteit, ze voelen daartoe ook de noodzaak. In de Wet Inrichting Landelijk Gebied is afgesproken dat de provincies de beschikking krijgen over uren inzet door de DLG. In de bestuursovereenkomsten tussen provincies en het Rijk maken beide partijen afspraken over het aantal uren DLG dat elke provincie kan inzetten, naar rato van de opgave die de provincie in het landelijk gebied moet realiseren.

De provincies voelen zich hierdoor beperkt in hun keuzevrijheid. Zij zijn verplicht diensten af te nemen van de DLG voor realisatie van de rijksdoelen, terwijl zij niet kunnen sturen op de gewenste en benodigde kwaliteit. De commissie bemerkt dat provincies veel moeite hebben met deze gedwongen winkelnering. De commissie krijgt de indruk dat sommige provincies hierdoor uit principe niet meer willen samenwerken met de DLG.

Provincies voorzien dat de gedwongen winkelnering in de toekomst tot een onmogelijke spagaat kan leiden. Er bestaat angst dat in de komende jaren bezuinigingen binnen de rijksoverheid ook zullen neerslaan bij de uitvoeringsorganisaties. Dit kan ten koste gaan van de capaciteit en kwaliteit bij de DLG, terwijl de provincies wel gehouden zijn aan hun ILG-afspraken met het Rijk. De meeste gesprekspartners erkennen deze angst bij de provincies en sluiten het geschetste scenario niet uit. Betrokkenen voorzien dat dit risico kan leiden tot een krampachtige manier van sturing vanuit de provincies op de DLG. Bijvoorbeeld via dichtgetimmerde sturingsprotocollen en weinig bewegingsvrijheid voor de DLG.

Veel betrokkenen zijn het erover eens de DLG in te zetten voor opgaven met een maatschappelijk belang of voor publieke taken. In dat geval is geen sprake van concurrentie met marktpartijen. Toch beluistert de commissie bij een aantal provincies de wens om ruimte te krijgen om met andere, commerciële partijen contracten af te sluiten, omdat zij in dat geval sanctiemogelijkheden hebben als de uitvoering niet plaatsvindt conform de gemaakte afspraken. Als de provincies andere partijen zouden kunnen uitnodigen om een aanbod te doen, mag de DLG niet meeoferen, omdat zij niet gerechtigd is in concurrentie te treden met marktpartijen.

3.4 Eisen aan professionaliteit

Investeren in professionaliteit; een gedeeld belang

De commissie beluistert dat provincies en de DLG het er samen over eens zijn dat een goede wisselwerking tussen beide partijen in de komende jaren een belangrijke voorwaarde is voor succes. Het valt de commissie op dat bij provincies veel onduidelijkheid bestaat over het dienstenpakket en de werkwijze van de DLG. Transparantie ontbreekt hoe de DLG de ILG-klus gaat klaren. Een provincie sprak zelfs van een "black box". De commissie merkt op dat provincies de vraag wat DLG doet, niet stellen, en dat andersom de DLG het niet laat zien.

De DLG erkent de behoefte van de provincies en staat open om met provincies samen na te denken hoe ze op een slimme manier hun organisaties en werkwijzen aan elkaar kunnen koppelen. In een aantal provincies is sprake van een uitwisseling van mensen tussen de provincies en de DLG. De commissie merkt op dat de DLG zich bewust is van het belang van een goede opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie. De DLG geeft aan dat sprake is van een onderlinge afhankelijkheid om succes te boeken in het landelijk gebied. Provincies en DLG hebben elkaar nodig. De commissie ervaart in de gesprekken met de DLG dat de dienst erg samenwerkingsgericht is en met de provincies wil bouwen aan een goede relatie.

Opgaven voor de provincies

Betrokkenen erkennen dat binnen de provincies nog geen cultuur en traditie bestaat van professioneel opdrachtgeverschap. De provincies hebben de commissie aangegeven wat zij onder professioneel opdrachtgeverschap verstaan. In het onderstaande lijstje presenteert de commissie een aantal belangrijke elementen:

- Goed inzicht in eigen opdrachtenportefeuille en (politieke) prioriteiten.
- Deskundigheid binnen de provincie om heldere opdrachten te formuleren.
- Heldere structuur van bevoegdheden op provinciaal niveau.
- Strakke en eenduidige aansturing van de DLG vanuit de provincie.
- Ervaring met programmamanagement.
- Zorgen voor goede randvoorwaarden ten aanzien van vastgesteld beleid en spelregels in gebiedsgericht werken.

De provincies vinden daarnaast dat goed opdrachtgeverschap ook de volgende elementen omvat:

- Inzicht in bedrijfsvoering en veranderingsprocessen bij de DLG.
- Inzicht in mogelijke risico's bij uitvoering opdrachten door de DLG.
- Regelmatige verantwoording vanuit de DLG en sturing op voortgang vanuit de provincie.
- Sancties kunnen opleggen aan de DLG bij het niet nakomen van afspraken.

Tot slot geven veel provincies aan dat ook sprake moet zijn van onderling vertrouwen. "Succes is gebaat bij zo min mogelijk ruis in het systeem", aldus één van de provincies.

Opgaven voor de DLG

Vanaf 1 januari 2007 zijn de provincies de grootste opdrachtgever voor de DLG. In plaats van één centrale opdrachtgever heeft de DLG straks te maken met minimaal dertien opdrachtgevers (twaalf provincies en het Rijk). De DLG is zich ervan bewust dat het ingespeeld raken op deze 'nieuwe' opdrachtgevers een flinke opgave is, die nadere eisen stelt aan de professionaliseringsslag die de DLG in de afgelopen jaren al heeft doorgemaakt.

Uit de gesprekken met betrokkenen van de DLG en de DLG-Raad maakt de commissie op dat klantgerichtheid een belangrijk uitgangspunt is in het werken van de DLG. Dat betekent onder meer een goede bereikbaarheid, een evenwichtige prijs-kwaliteitverhouding en voldoende capaciteit. De provincies voegen daar nog een aantal kwalificaties aan toe:

- De DLG moet slagvaardig en proactief zijn; met hun kennis van het gebied en de wensen vanuit de provincie zouden ze actief moeten kunnen meedenken en functioneren.
- Geregelde uitwisseling van voortgangsinformatie die aansluit bij de wensen van de provincie (managementrapportages).
- Ontwikkelen van een gevoel voor politiek-bestuurlijke relevantie.
- Ontwikkelen van informatiesystemen die aansluiten op de provinciale netwerken.

3.5 Ongedeelde/gedeelde DLG

Meerwaarde ongedeelde DLG beperkt zichtbaar

De DLG is een centrale uitvoeringsorganisatie met regionale afdelingen. De commissie stelt vast dat betrokkenen de voordelen van een centrale, landelijk opererende organisatie wel erkennen, maar daar in praktijk nog weinig van merken. Als voordelen van de huidige organisatiestructuur van de DLG worden onder meer genoemd:

- Kennisdeling binnen DLG
- Innoverend vermogen (nieuwe productontwikkeling, zoals GIS)
- Uitwisseling best practices over provinciegrenzen heen
- Efficiency
- Beperking kwetsbaarheid
- Lagere transactiekosten
- Voordeel bij provincieoverschrijdende projecten
- Samenwerking met andere diensten als Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en Domeinen.

De commissie merkt op dat veel betrokkenen niet weten welke taken de DLG uitvoert in opdracht van de rijksoverheid.

Flexibiliteit in capaciteit en kwaliteit

Uit de gesprekken komt naar voren dat één van de grootste voordelen van een ongedeelde DLG de mogelijkheid is om te schuiven met capaciteit en specialisten vanuit de DLG tussen de verschillende provincies. Het gaat dan bijvoorbeeld om zware procesmanagers of om specialisten in het doorrekenen van grondexploitaties. Deze mensen zijn vaak tijdelijk bij een opdracht betrokken en kunnen – na afronding van hun opdracht in provincie X – in een andere provincie voor een nieuwe opdracht aan de slag.

Daar komt nog bij dat de DLG Regio West bijvoorbeeld kampt met structurele tekorten aan mensen, mede vanwege de ongunstige balans die

medewerkers ervaren tussen inkomsten enerzijds en hoge uitgaven voor huisvesting anderzijds. De DLG geeft aan dat het kunnen inzetten van DLG-medewerkers uit andere regio's dan een aantrekkelijke optie is.

De gesprekken wijzen uit dat in praktijk nog weinig van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Soms komt dat omdat de capaciteit van medewerkers tekortschiet. In dat geval schakelt de DLG derden in om de opgaven te realiseren. In andere gevallen is inzet van medewerkers uit andere delen van het land minder gewenst. Een aantal provincies geeft aan dat gebiedskennis en verbondenheid van DLG-medewerkers met de regio erg belangrijk zijn. In dat geval ligt het uitwisselen van DLG-medewerkers tussen bijvoorbeeld Groningen en Noord-Brabant minder voor de hand.

Voordelen decentrale DLG

De meningen over de voordelen van een centrale DLG verschillen. Een aantal provincies is helder in haar opvatting over de wenselijkheid om de DLG op te knippen in dertien afzonderlijke diensten. Alleen dan is sprake van een heldere taakverdeling, kan er meer directe sturing plaatsvinden vanuit de provincies en is er minder bureaucratie, omdat er geen prestatieovereenkomsten en contracten hoeven te worden opgesteld. Tegenstanders van dit plan noemen het opdelen van de DLG een waanzinnig plan en een uiting van regionaal machtsdenken.

3.6 Zichtbaarheid DLG-Raad

De DLG-Raad is ingesteld ten tijde van het besluit om van de DLG een agentschap van het Ministerie van LNV te maken. De DLG-Raad functioneert inmiddels bijna drie jaar. Zelf beschouwen de leden van de Raad zich meer als een Raad van Toezicht dan als een Raad van Advies. Dat komt omdat de Raad niet alleen het ministerie, als eigenaar van de DLG, adviseert over allerlei onderwerpen, maar zich ook met de organisatie van de DLG bezighoudt. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vaststelling van het jaarplan van de DLG en de vaststelling van de tarieven.

De leden van de DLG-Raad geven aan zonder last en ruggespraak in de Raad te functioneren. De twee leden die op voordracht van de provincies in de DLG-Raad zijn benoemd, erkennen dat de verbinding met de provincies beperkt is. Op verzoeken om twee maal per jaar informeel te praten over ontwikkelingen rondom de DLG, wordt vanuit de provincies nauwelijks gereageerd. De DLG-Raad stelt dat de Raad bij de provincies niet echt leeft.

De commissie merkt in de gesprekken met de provincies op dat de afstand tussen de DLG-Raad en de provincies erg groot is. Voor de provincies is het werk van de Raad tamelijk onzichtbaar. De provincies geven zelf aan te weinig terugkoppeling vanuit de Raad te ervaren en stellen dat de Raad zich niet proactief opstelt om bij het opstellen van adviezen te luisteren naar de ervaringen uit de provincies. Adviezen gaan over de hoofden van de provincies heen.

Alle gesprekspartners erkennen dat de DLG-Raad erg op afstand van de provincies staat. Sommige provincies geven aan dat dit zou kunnen worden opgelost door zittende gedeputeerden in de DLG-Raad te benoemen. Dit heeft als groot voordeel dat de belangen van de provincies beter worden behartigd en de lijn met de provincies duidelijk is. Enkele provincies doen daarbij de suggestie om te komen tot een landsdelige vertegenwoordiging van gedeputeerden in de DLG-Raad.

Aan de andere kant hoort de commissie ook nadelen van een dergelijke constructie. Daarbij gaat het vooral om de moeilijkheid om alle provincies met één mond te laten spreken. De vraag is in dat geval welke gedeputeerden in de DLG-Raad zitting mogen nemen en welke belangen deze gedeputeerden behartigen. De commissie merkt op dat de provincies niet eensluidend zijn in hun mening over de betrokkenheid van zittende gedeputeerde in de DLG-Raad. Ook bij andere betrokkenen bestaat hierover geen overeenstemming.

3.7 Opvattingen over eigenaarschap

Gedeeld uitgangspunt en urgentie

In alle gesprekken die de commissie heeft gevoerd is gesproken over de wenselijkheid om de provincies (mede-)eigenaar te laten worden van de DLG. De commissie merkt op dat er sprake is van een breed gevoelde noodzaak om de provincies te laten meepraten over de ontwikkeling van en de knelpunten bij de DLG. De DLG zelf stelt dat het zou passen als de provincies mede-eigenaar zouden zijn. Volgens hen staat voorop dat bij de provincies het gevoel zou moeten bestaan dat de DLG hun dienst is.

De commissie beluistert dat in het nadenken over een vorm van provinciaal eigenaarschap de discussie over de vorming van het agentschap van de DLG steeds weer oplaait. Betrokkenen hadden graag gezien dat de DLG enkele jaren geleden als ZBO (Zelfstandig Bestuurs Orgaan) was aangemerkt. Volgens velen zou dit, tegen de politieke geluiden in, vanuit de nieuwe sturingsfilosofie nog altijd een wenselijke organisatievorm zijn.

De gesprekken maken duidelijk dat betrokkenen het belangrijk vinden op korte termijn te komen tot een structurele oplossing. Een aantal provincies geeft aan dat onduidelijkheid over het eigenaarschap kan leiden tot een niet-optimaal gebruik van de diensten van de DLG.

Varianten van eigenaarschap

De opvattingen over het eigenaarschap van de DLG zijn niet gelijklopend. De commissie heeft de volgende varianten gehoord:

- De provincies krijgen volledige zeggenschap en eigenaarschap over de DLG. Dat betekent het opsplitsen van de DLG in twaalf provinciale diensten en één rijksdienst.

- De provincies verkrijgen het mede-eigenaarschap van de DLG, samen met het Rijk. Er is dan sprake van een ongedeelde DLG.
- De provincies krijgen de vrijheid om naar eigen inzicht en keuze, passend bij de sturingsfilosofie, partijen in te schakelen die hen ondersteunen bij het realiseren van de doelstellingen. De DLG blijft dan ongedeeld. Er is geen sprake meer van gedwongen winkelnering.

Betrokkenen die pleiten voor volledig eigenaarschap van de DLG voeren aan dat zij, als de DLG onderdeel is van het eigen ambtelijk apparaat, echt kunnen sturen op kwaliteit van de dienst. Anderen stellen juist dat 'vreemde ogen dwingen'. Een DLG op afstand maakt het juist mogelijk om directiever te sturen op kwaliteit.

Een belangrijk argument dat een aantal provincies naar voren brengt voor volledige zeggenschap over de DLG betreft de verbinding tussen de rijksdoelen en de provinciale opgaven. Zij stellen dat in het kader van gebiedsontwikkeling en reconstructie meerdere opgaven en doelen bij elkaar komen. De provincie wil in die gevallen een actieve grondpolitiek kunnen bedrijven en slagvaardig opereren in het landelijk gebied. Eenduidige regie en een adequaat functionerend DLG is nodig om de doelen te realiseren.

De commissie heeft ook argumenten gehoord die pleiten voor enige afstand tussen de provincies en de DLG. Die betrokkenen stellen bijvoorbeeld dat scheiding tussen beleid en uitvoering juist wenselijk is. Het biedt duidelijkheid en "van wrijving komt glans".

Anderen geven aan dat de provincies het eigenaarschap van de DLG niet zouden moeten willen. Het levert veel extra zorgen en last op, waar de provincies op dit moment niet om verlegen zitten. Zij hebben genoeg aan zichzelf om hun nieuwe rol als regievoerder in het landelijk gebied waar te maken. Het zou vooral gaan om macht. Daarnaast komt naar voren dat de provincies niet gewend zijn om eendrachtig samen te werken. Gezamenlijk eigenaarschap is dan een lastige opgave.

Tot slot vernam de commissie in een aantal gesprekken dat het uitgangspunt zou moeten zijn dat de DLG haar werk goed doet. De sturingsrelatie of opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie is belangrijker dan de eigendomsrelatie. Als sprake is van disfunctioneren van de DLG, kan de provincie zich richten tot LNV of de DLG-Raad en daar, als grootste opdrachtgever, afdwingen dat de DLG zich aan haar afspraken houdt.

4. Conclusies en adviezen

Begin oktober 2006 ontving de Commissie van wijzen DLG het verzoek van de Minister van LNV om “een model te ontwikkelen waarbij de provincies als grootste gebruiker van de diensten van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) op een verantwoorde organisatorische manier een betekende invloed kunnen hebben op het beleid en de gang van zaken bij de DLG in het algemeen en de invloed op de eigenaarslijn in het bijzonder”.

De commissie heeft in de afgelopen twee maanden veel inzicht gekregen in feiten, meningen, beelden, wensen, eisen en verwachtingen van betrokken partijen over de sturing op en het eigenaarschap van de DLG. In dit hoofdstuk presenteert de commissie haar conclusies en bijbehorende adviezen. De commissie plaatst haar adviezen in de tijd. Daarmee geeft ze aan welke activiteiten, initiatieven en aanpassingen nodig en wenselijk zijn voor de korte en de langere termijn.

4.1 Conclusies

De commissie komt tot de volgende vier conclusies:

1. Er bestaat een eensluidende diagnose over de noodzaak van sturing op inzet en kwaliteit.
2. Er is sprake van uiteenlopende wensen over de positionering van de DLG.
3. Gevoel en macht spelen een belangrijke rol in dit vraagstuk.
4. Er bestaat verwarring over de begrippen aansturing en eigenaarschap.

In het vervolg van deze paragraaf licht de commissie deze conclusies toe.

1. <i>Er bestaat een eensluidende diagnose over de noodzaak van sturing op inzet en kwaliteit</i>
--

De commissie stelt vast dat alle betrokkenen, Ministerie van LNV, provincies, de DLG en de DLG-Raad, het erover eens zijn dat provincies in de nabije toekomst meer moeten kunnen sturen op de inzet en kwalitatieve prestaties van de DLG. Als grootste opdrachtgever van de DLG staan de provincies in de komende jaren voor de opgave om een flink aantal rijks- en provinciale doelen in het landelijk gebied te realiseren. De provincies kunnen dat niet alleen. De inzet van gebiedspartners en benutting van bestaande instrumenten, waaronder de inzet van de DLG, is daarbij van essentieel belang.

Betrokkenen erkennen dat de provincies en de DLG samen invulling moeten geven aan hun nieuwe relatie. De commissie beschouwt dit gedeelde uitgangspunt als een belangrijke basis om successen te kunnen boeken in het landelijk gebied.

2. Er is sprake van uiteenlopende wensen over de positionering van de DLG

De gesprekken die de commissie heeft gevoerd laten een grote diversiteit zien aan meningen en wensen over de wijze waarop de DLG in de toekomst gepositioneerd zou moeten worden. De commissie stelt vast dat op de door haar onderscheiden dimensies duidelijke verschillen van mening bestaan tussen betrokkenen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over de ongedeelde van de DLG, de samenstelling van de DLG-Raad en de mate van zeggenschap en eigenaarschap vanuit de provincies over de DLG. Deze verschillen bestaan niet alleen tussen de 'hoofdrospelers' in dit vraagstuk (LNV, de provincies en de DLG), maar ook onderling zijn deze betrokkenen verdeeld.

De commissie stelt vast dat deze verschillen in de eerste plaats veroorzaakt worden door verschillende opvattingen over de rol van de provincie in de nieuwe sturingsfilosofie. De vraag speelt of provincies zich meer moeten bezighouden met uitvoering van beleid. Wat 'uitvoering' precies is, blijft onduidelijk. Daarnaast constateert de commissie dat er sprake is van uiteenlopende behoeften aan keuzevrijheid vanuit de provincies.

3. Gevoel en macht spelen een belangrijke rol in dit vraagstuk

De commissie stelt vast dat de introductie van het ILG gepaard gaat met veel veranderingen en onzekerheden. Op zichzelf is dit geen probleem; dat hoort bij een nieuwe manier van werken en wrijving geeft glans. Partijen moeten wennen aan een nieuwe rol en moeten daarin kunnen groeien. De commissie is van mening dat dit alleen maar kan als sprake is van wederzijds vertrouwen. Vertrouwen in elkaars intenties en kwaliteiten.

De gesprekken die de commissie heeft gevoerd geven de commissie nog onvoldoende zekerheid dat tussen alle betrokken partijen sprake is van een gevoel van vertrouwen. In gesprekken werden vaak de woorden 'gevoel' en 'macht' gebruikt en partijen beriepen elkaar geregeld op gemaakte afspraken. In het bijzonder wijst de commissie daarbij op het risico van contractbreuk tussen Rijk en provincies, als de ILG-doelen overeind blijven, maar er wel sprake is van bezuinigingen op de DLG.

4. Er bestaat verwarring over de begrippen aansturing en eigenaarschap

Het is de commissie opgevallen dat betrokkenen de invulling van begrippen als professioneel opdrachtgeverschap en eigenaarschap door elkaar heen gebruiken. Behoeftte aan sturing op kwaliteit kan volgens sommigen prima geborgd worden door professioneel opdrachtgeverschap. Anderen zijn van mening dat sturing op kwaliteit alleen maar kan door (mede)eigenaarschap.

De commissie acht het wenselijk en nodig hierin meer duidelijkheid te scheppen. Daarbij maakt de commissie de kanttekening dat het voor sturing op de kwaliteit van dienstverlening van de DLG niet zonder meer nodig is om eigenaar van de DLG te zijn. Veel garanties voor een goede

taakuitvoering kunnen prima in een prestatieovereenkomst worden vastgelegd.

De wens van veel provincies om (mede-)eigenaar te worden van de DLG begrijpt de commissie wel. De provincies ontberen sanctiemogelijkheden richting de DLG in situaties waarin afspraken niet worden nagekomen. De gedwongen winkelnering biedt de provincies niet de mogelijkheid om de gewenste diensten ook elders in te kopen. Deze beperking van keuzevrijheid moet op een passende manier worden ondervangen.

4.2 Adviezen

De conclusies die de commissie heeft getrokken, leiden tot de volgende vijf adviezen:

- Investeer verder in professionaliteit
- Vergroot transparantie en bouw aan vertrouwen
- Zet in op gedeeld eigenaarschap van de DLG
- Faseer de weg naar gedeeld eigenaarschap
- Werk toe naar meer keuzevrijheid

In het vervolg van deze paragraaf licht de commissie deze adviezen nader toe.

Advies 1: investeer verder in professionaliteit

De commissie heeft gemerkt dat alle betrokkenen de meerwaarde van de DLG erkennen en vertrouwen hebben in de DLG. De commissie benadrukt dat de provincies de deskundigheid, ervaring en gebiedskennis van de DLG moeten koesteren. Daar past naar het oordeel van de commissie het beter benutten van de (potentiële) voordelen van de ongedeelde van de DLG bij. De commissie is van mening dat de voordelen, zoals kennisuitwisseling, flexibiliteit van personele inzet en innovativiteit, nog onvoldoende worden benut en zichtbaar gemaakt. Het is de opgave voor de DLG om die meerwaarde in de komende jaren nadrukkelijker te benutten ten dienste van de provincies.

De commissie wijst erop dat het succes van een goede regisseur sterk wordt bepaald door benutting van kennis en expertise bij anderen. In dat kader adviseert de commissie de provincies om nadrukkelijk de deskundigheid die binnen het Rijk/LNV aanwezig is over de aansturing van de DLG te benutten. Datzelfde geldt ook voor de ervaringen met de inzet van de DLG bij andere provincies. De commissie adviseert de provincies om meer te investeren in onderlinge kennisuitwisseling om successen en knelpunten te delen en elkaar scherp te houden.

De DLG voert op dit moment verschillende rijksregelingen uit. Daarnaast is zij betaalautoriteit voor het Plattelands OntwikkelingsProgramma (POP-2). De commissie constateert dat provincies en meerdere partijen binnen het

Rijk zich bezighouden met uitvoering van regelingen en optreden als betaalautoriteit. De commissie acht het de moeite waard om in het kader van een helder takenpakket van de DLG, efficiëntie en benutting van expertise bij andere partijen, na te gaan hoe en waar bundeling van deze functies het beste kan worden belegd.

Regie voeren betekent ook weten wat er speelt en goed op de hoogte zijn van de stand van zaken in een gebied. De commissie constateert dat de provincies en de DLG op dit moment nog slechts in beperkte mate op elkaar zijn ingespeeld. Verwachtingen over en weer over wensen en eisen worden pas recent uitgewisseld en nopen tot maatwerk per provincie, passend bij de aard en de omvang van de opgave in het landelijk gebied.

Advies 2: vergroot transparantie en bouw aan vertrouwen

Vertrouwen kan groeien als iedereen zich bekwaamt in zijn eigen rol, gemaakte afspraken naleeft, eenduidige spelregels afsprekt en openheid biedt in procedures, gewoonten en gebruiken. De commissie adviseert alle betrokkenen - Rijk, de DLG en de provincies - om intensief en met overgave te investeren in professionaliteit en transparantie.

Een voorbeeld hiervan kan zijn dat de DLG de provincie(s) consulteert bij het invullen van sleutelposities in de eigen organisatie. Daarnaast adviseert de commissie LNV om transparant te zijn in de rol die de DLG vervult als adviseur van het Rijk. De commissie voorziet risico's in die adviesrol voor het Rijk in combinatie met de uitvoeringstaken die de DLG verricht voor de provincies. De commissie adviseert om voldoende 'checks and balances' in te bouwen om te voorkomen dat het gevoel van een dubbele loyaliteit ontstaat.

Advies 3: zet in op gedeeld eigenaarschap van de DLG

De commissie heeft de opdracht gekregen om te komen tot een verantwoord organisatorisch model waarin de provincies een betekende invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkelingen bij de DLG.

De commissie is van mening dat de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden vanuit het Rijk naar de provincies ook vraagt om decentralisatie van bevoegdheden. Bevoegdheden die het mogelijk maken slagvaardig en daadkrachtig te kunnen handelen. De commissie beschouwt de DLG als een cruciaal beleidsinstrument voor de provincies om aan de ILG-doelen invulling te geven. De DLG moet als verlengstuk van de provincies in het landelijk gebied kunnen ontwikkelen en optreden.

De commissie stelt daarom dat het noodzakelijk is dat niet alleen het Rijk, maar ook de provincies als grootste opdrachtgever in de nabije toekomst kunnen meepraten en meebeslissen over de ontwikkeling en tariefstelling van de DLG. Het is nodig dat beide overheden samen afspraken maken over de optimale aansluiting van de diensten van de DLG bij de behoeften van Rijk en provincies. Dit vraagt vanuit het Rijk een open houding om de

provincies toe te laten en om ruimte te geven voor de ambities en werkwijze van de provincies ten aanzien van de inzet van de DLG.

Op basis van het bovenstaande adviseert de commissie het Rijk en de provincies om te komen tot een vorm van gedeeld eigenaarschap.

Mede-eigenaarschap van de DLG geeft de provincies geen volledige zeggenschap over de DLG. De commissie acht het niet verstandig om het eigenaarschap volledig bij de provincies neer te leggen, omdat dit geen recht doet aan het belang dat ook het Rijk heeft in een adequate dienstverlening door de DLG.

Advies 4: faseer de weg naar gedeeld eigenaarschap

De commissie is van mening dat voor de nabije toekomst gezocht moet worden naar een optimale verbinding tussen de opdrachtgeversrol van de provincies richting de DLG en het eigenaarschap van de DLG. Het gaat erom dat de belangen gelijkgericht zijn. Het loskoppelen van de horizontale lijn van opdrachtgeverschap en de hiërarchische lijn van eigendom betekent automatisch marktwerking en keuzevrijheid. De commissie ziet dit als een wenkend toekomstperspectief, maar acht dit voor de middellange termijn niet mogelijk en wenselijk.

De commissie maakt onderscheid naar twee fasen in de ontwikkeling naar gedeeld eigenaarschap:

1. Het jaar 2007
2. De periode na 2007

Het jaar 2007

De commissie adviseert de Minister van LNV om op de korte termijn geen fundamentele veranderingen aan te brengen in het systeem van sturing en eigenaarschap van de DLG. Het is belangrijk om het komende jaar te benutten om het leerproces van alle betrokken partijen rondom het ILG de ruimte te geven. Investeren in professionaliteit en transparantie zijn hard nodig en hierin liggen nog veel kansen om als Rijk, provincies en de DLG dichter bij elkaar te komen. De commissie adviseert alle partijen om op uitvoeringsniveau vertrouwen te kweken door het scheppen van rust, ruimte en stabiliteit.

Tegelijkertijd pleit de commissie op de korte termijn voor meer betrokkenheid van de provincies bij de ontwikkelingen bij de DLG. De commissie stelt voor om deze betrokkenheid invulling te geven via de werkwijze van de DLG-Raad. In de eerste plaats adviseert de commissie de DLG-Raad om standaard het belang van de provincies, als grootste opdrachtgever van de DLG, mee te nemen in overwegingen en adviezen, en deze adviezen ook uit te brengen aan zowel het Ministerie van LNV als aan alle provincies. De commissie stelt daarnaast voor om het halfjaarlijkse overleg dat de DLG-Raad heeft met de Minister van LNV uit te breiden met een vertegenwoordiging vanuit de provincies. Op deze wijze kunnen

de provincies direct meedenken en meepraten over tarieven, capaciteit en kwaliteit van de DLG. Aanvullend adviseert de commissie de DLG-Raad om regelmatig beide opdrachtgevers, Rijk en provincies, te consulteren over ontwikkelingen, wensen en verwachtingen. De commissie doet daarbij ook een appèl op de provincies om actievere betrokkenheid te tonen bij de taakinfilling van de DLG-Raad.

De commissie kiest er nadrukkelijk niet voor om wijzigingen voor te stellen in de samenstelling van de DLG-Raad. Eind 2007 loopt de eerste zittingstermijn van de leden van de DLG-Raad af. De commissie acht het niet zinvol om voor dit laatste jaar de samenstelling van de Raad te veranderen. Daarnaast vinden in maart 2007 de Provinciale Statenverkiezingen plaats. Experimenteren met directe betrokkenheid van provincies in de DLG-Raad, via zittende gedeputeerden, is in deze fase niet opportuun vanwege de hectiek van de verkiezingen en de wisselingen van gedeputeerden.

De periode na 2007

Op de middellange termijn stelt de commissie voor om de betrokkenheid van de provincies bij de DLG structureel te vergroten. Naar het oordeel van de commissie kan dat alleen door gedeeld eigenaarschap van Rijk en provincies. Daarvoor zijn verschillende varianten denkbaar. Uitgangspunten voor de keuze voor een passende organisatievorm zijn:

- Behoud van een publiekrechtelijke organisatie.
- De mogelijkheid om samenwerking tussen verschillende overheden gestalte te kunnen geven.
- Transparantie in het functioneren van de organisatie.
- Geen sprake van privatisering of verzelfstandiging van de DLG.

De commissie denkt bijvoorbeeld aan een Gemeenschappelijke Regeling (GR) of een Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO). De mogelijkheden die de WGR en de nieuwe Kaderwet hiervoor bieden, vragen om een kritische beoordeling.

Daarnaast beveelt de commissie aan om nadrukkelijk ook de meerwaarde van het opzetten van een OverheidsNV in de beschouwing over een passende organisatievorm mee te nemen. De commissie heeft ervaren dat er nog onvoldoende kennis en aandacht is voor de OverheidsNV, terwijl het naar het oordeel van de commissie een zeer aantrekkelijke variant is die, op basis van een eerste beoordeling, goed aansluit bij de wensen en eisen van verschillende betrokkenen.

De commissie stelt voor om het eerste halfjaar van 2007 te benutten om een nadere studie te doen naar haalbaarheid en wenselijkheid van verschillende varianten en consequenties van verschillende varianten te doordenken. In overleg tussen Rijk en provincies zou dit eind 2007 moeten leiden tot een nieuwe organisatievorm. De commissie beseft dat zij hiermee een ambitieus tijdpad voorstelt. Tegelijkertijd acht de commissie het wenselijk en nodig om druk op het proces te houden om daadwerkelijk stappen met elkaar te kunnen zetten.

De positionering van Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) maakte formeel geen onderdeel uit van de taakopdracht van de commissie. Toch is hieraan in de gesprekken wel aandacht besteed. De commissie adviseert het Rijk om samen met de provincies en de DLG in de voorbereidingen op het gedeeld eigenaarschap van de DLG ook de positie van BBL te betrekken. Het verdient aanbeveling om in dat kader na te denken over een herijking van de Wet Agrarisch Grondbeheer (WAG), passend bij de huidige ontwikkelingen.

De commissie benadrukt dat deze voorbereidingen op een organisatiewijziging vooral plaatsvinden op strategisch niveau. Dat betekent dat de uitvoerende diensten, zowel vanuit de provincie als vanuit de DLG niet belast zullen worden met deze systeemverandering.

Advies 5: werk toe naar meer keuzevrijheid

In 2010 vindt de MidTermReview (MTR) van het ILG plaats. De commissie beveelt de Minister aan om dit moment te benutten om samen met provincies en de DLG te reflecteren op de relatie tussen Rijk, provincies en de DLG.

Daarnaast ziet de commissie in de MTR een moment waarop de betrokken partijen met elkaar de mogelijkheden moeten bezien voor een gefaseerde loslating van de gedwongen winkelnering. Dit betekent dat per provincie een deel van de ter beschikking gestelde uren wordt omgezet in euro's. In onderling overleg moeten betrokkenen bepalen binnen welke termijn deze stapsgewijze omzetting moet zijn gerealiseerd. Het biedt de provincies de keuzevrijheid om hun geld daar te besteden waar zij het beste resultaat kunnen krijgen. Naar het oordeel van de commissie wordt de DLG hierdoor ook uitgedaagd om het beste resultaat te leveren. Naarmate de DLG daar beter in slaagt, zullen de provincies ook klant blijven. Hierdoor ontstaat marktwerking die past bij de uitgangspunten van het ILG.

Tot slot

De commissie adviseert Rijk, provincies en de DLG om actief en daadkrachtig te werken aan professionaliteit en transparantie. En op korte termijn de haalbaarheid te onderzoeken van een gedeeld aandeelhouderschap van de DLG van Rijk en provincies. Voor de langere termijn beveelt de commissie aan de provincies meer keuzevrijheid te geven bij de inzet van een passend instrumentarium in het landelijk gebied.

Bijlage 1 De OverheidsNV

Deze bijlage omvat een aantal noties over de OverheidsNV.

- Nederland kent een aantal OverheidsNV's, zoals de Regionale OntwikkelingsMaatschappijen (ROM's), Schiphol en de organisatie van de Tweede Maasvlakte.
- Het zijn voorbeelden van gedeeld eigenaarschap, waarin de belangen van de verschillende overheden op maat kunnen worden belegd. Dat betekent bijvoorbeeld dat aandelen tussen en binnen de overheden kunnen verschillen. Er hoeft geen sprake te zijn van evenredige vertegenwoordiging.
- De evaluatie van de ROM's heeft uitgewezen dat het wenselijk is te komen tot een verantwoorde corporate governance in een OverheidsNV. Dat betekent een onafhankelijke Raad van Commissarissen en aandeelhouders die sturen op hoofdlijnen.