

# **INVESTERINGSBUDGET LANDELIJK GEBIED**

## **WERK IN UITVOERING**

**Rapportage bevindingen Visitatiecommissie ILG**

**februari 2009**

## ILG – WERK IN UITVOERING

### Bevindingen visitatiecommissie ILG

#### INHOUDSOPGAVE

	pagina
<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>1. De opdracht</b>	<b>2</b>
<b>2. De context</b>	<b>3</b>
2.1 Het ILG in een notendop	3
2.2 De voorbereiding op het ILG	4
2.3 De verhouding tussen de provincies en de DLG	5
<b>3. De bevindingen</b>	<b>8</b>
3.1 Doelstellingen ILG	8
3.2 Grondverwerving, inrichting en beheer	10
3.3 De rol van DLG	12
3.4 Samenwerking met gebiedspartners	14
3.5 De uitvoering van het ILG	16
3.6 Partnerschap Rijk – provincies	18
<b>4. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>20</b>
4.1 Hoofdconclusie	20
4.2 Conclusies en aanbevelingen relatie Rijk – provincies	21
4.3 Conclusies en aanbevelingen relatie provincies onderling	22
4.4 Conclusies en aanbevelingen relatie provincies – gebiedspartners	23
4.5 Agenda voor de mid-term review in 2010	24
<b>Bijlage Samenstelling Visitatiecommissie ILG</b>	<b>25</b>

## VOORWOORD

Met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1 januari 2007 zijn de bestuurlijke verhoudingen in het landelijk gebied veranderd. Het ministerie van LNV noemt het *'de grootste decentralisatie van de afgelopen jaren'*. Het Rijk heeft het ILG ingezet als instrument om in de periode 2007-2013 een aantal belangrijke rijksdoelen in het landelijk gebied te realiseren. De provincies zijn daarmee verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van deze rijksdoelen. Dit vergt een andere rol van de provincies, waarin regievoering het sleutelbegrip is.

Momenteel bevinden de provincies zich volop in de fase van uitvoering van het ILG. Na het opstellen van provinciale meerjarenprogramma's zijn de provincies de afgelopen twee jaar op uiteenlopende manieren aan de slag gegaan met de uitvoering van hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van het ILG. Onze visitatie richtte zich op de wijze waarop provincies uitvoering geven aan het ILG en op de vraag of de voorafgestelde doelen hiermee haalbaar zijn.

Gedurende het visitatietraject hebben wij (in wisselende samenstelling) in alle provincies waardevolle gesprekken gevoerd met betrokken bestuurders, ambtelijke betrokkenen bij de provincies en bestuurlijke en maatschappelijke partners. Iedere visitatie heeft geresulteerd in een beknopte provinciale rapportage. Het eindrapport bouwt hierop voort en geeft adviezen die 'over de afzonderlijke provinciale situaties heen' de rode draden weergeven van de uitvoering van het ILG.

Wij hebben de gesprekken met de provincies als zeer plezierig ervaren en spreken onze waardering uit voor de inspanningen die provincies leveren voor een effectieve uitvoering van het ILG.

De visitatiecommissie ILG,

mr. J.A.M. Hendrikkx (voorzitter)  
J. van Dijk  
mevrouw P.M. Sangers  
drs. L.H.J. Verheijen  
mevrouw E. Verkoelen  
prof. dr. J. de Vries  
prof. mr. P.C.E. van Wijmen

## 1. DE OPDRACHT

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft in het voorjaar van 2008 het initiatief genomen voor een landelijke visitatie ILG. Deze visitatie heeft als doel in beeld te brengen op welke wijze de provincies vorm geven aan hun rol bij het realiseren van de ILG-doelstellingen. Kunnen zij voldoende doorzettingsmacht en slagkracht organiseren om de gestelde doelen in het landelijk gebied te realiseren? Daarnaast is de visitatie erop gericht provincies van elkaar te laten leren en vast te stellen welke verbeterpunten in de uitvoering van het ILG wenselijk zijn. De volgende centrale vraag is voor deze visitatie als uitgangspunt gehanteerd:

### **Helpt de door de provincies gekozen uitvoeringssystematiek voor een tijdige en effectieve realisatie van de ILG-doelen?**

In het najaar van 2008 is de visitatiecommissie (in het vervolg aangeduid met 'de commissie') met haar werkzaamheden gestart. Allereerst hebben de provincies een zelfevaluatie uitgevoerd. Daaruit ontstond een beeld hoe elk van de twaalf provincies de uitvoering van het ILG heeft georganiseerd, welke overwegingen daaraan ten grondslag lagen en hoe de provincies hun eigen rol in het ILG ervaren en beoordelen. Op basis van deze zelfevaluaties heeft de commissie in de maanden oktober – december 2008 alle provincies bezocht.

Gedurende een dagdeel voerde de commissie in wisselende samenstelling in elke provincie een aantal gesprekken met de betrokken gedeputeerde(n), de ambtelijke leiding en projectverantwoordelijken, bestuurders van gemeenten en waterschappen, regio- en accountmanagers van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en betrokkenen van maatschappelijke organisaties. Na afronding van de visitatiebezoeken heeft de commissievoorzitter enkele aanvullende gesprekken gevoerd. In de eerste plaats met de algemeen directeur IPO en opdrachtgever van deze visitatie de heer G. Beukema. Daarnaast is gesproken met de directeur-generaal van het Ministerie van LNV mevrouw ir. A.N. Wouters, directeur DLG de heer drs. P.R. Heij en voormalig projectleider implementatie ILG de heer ing. M. Bruinsma.

De commissie heeft nadrukkelijk aangegeven dat de visitatie niet bedoeld is om rapportcijfers uit te delen of de uitvoering van het ILG tot op heden te evalueren. Het visitatietraject beoogt provincies een handreiking te bieden om onderling ervaringen en inzichten uit te wisselen en de mogelijkheden te benutten om te komen tot doelrealisatie ILG in 2013. De commissie heeft daartoe verkend hoe provincies hun rol in het ILG oppakken. In het bijzonder heeft zij daarbij aandacht gegeven aan de samenwerking met de gebiedspartners en de aandachtspunten die provincie en gebiedspartners daarin aanwijzen.

De wijze waarop de provincies het ILG intern hebben georganiseerd is niet uitvoerig tijdens de visitaties aan de orde geweest, omdat naar de mening van de commissie voor een goede beoordeling daarvan meer tijd en specifieke kennis noodzakelijk is. De commissie heeft het visitatietraject benut om inzicht te krijgen in de aspecten die volgens de provincies tijdens de mid-term review van het ILG in 2010 aan de orde moeten komen.

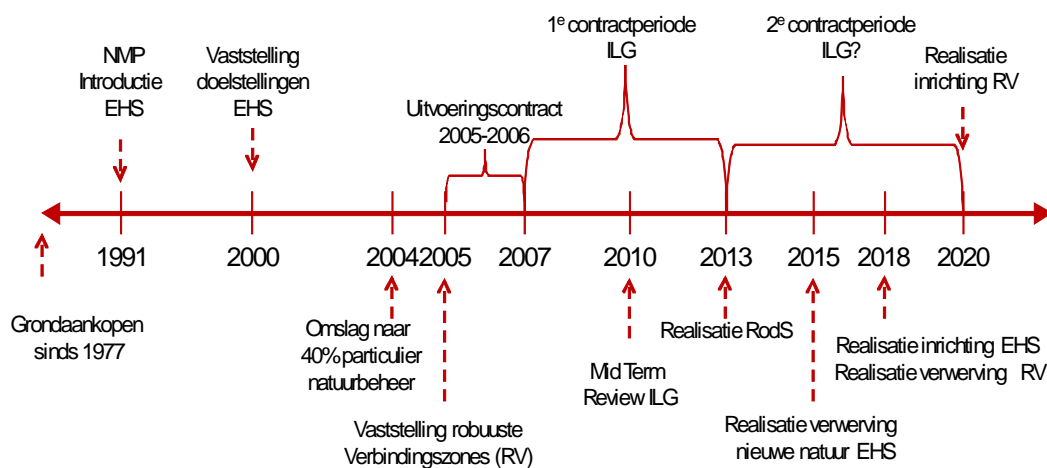
Dit rapport beschrijft de unanieme bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de commissie. In hoofdstuk twee van het rapport wordt een overzicht gegeven van de historische context van het ILG en de aanbevelingen die door eerdere onderzoeken zijn gedaan. In hoofdstuk drie worden de bevindingen van de commissie weergegeven. De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk vier.

## 2. DE CONTEXT

### 2.1 Het ILG in een notendop

Op 1 januari 2007 trad het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in werking met als doel op een meer efficiënte, doorzichtige en integrale manier te komen tot inrichting van het landelijk gebied. De doelen van het ILG staan beschreven in de Agenda Vitaal Platteland en zijn geprogrammeerd in het rijksmeerjarenprogramma (MJP-2). Het ILG komt voort uit de bestuurlijke wens van provincies om "een op de behoeften van de uitvoeringspraktijk afgestemde verdeling van de middelen over de onderscheiden subsidieregelingen te kunnen realiseren" (bron: Memorie van Toelichting Wet Inrichting Landelijk Gebied).

De Minister van LNV sloot op 16 december 2006 met elke provincie afzonderlijk een convenant (bestuursovereenkomst) af over de te leveren prestaties in het landelijk gebied voor de periode 2007-2013. In dit hoofdstuk schetsen we aan de hand van een aantal belangrijke adviezen de ontwikkelingen rondom de introductie en uitvoering van het ILG in de afgelopen jaren.



De Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) vormt de wettelijke basis voor het ILG. De bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies vinden hun verankering in de WILG. In vergelijking met de eerdere Landinrichtingwet (1985) is de procedure voor landinrichtingsprojecten in de WILG vereenvoudigd. De WILG laat de programmering en de organisatie van landinrichtingsprojecten over aan de provincies. Voor de realisatie van het ILG is in de periode 2007-2013 ruim € 3,2 miljard rijksbijdrage beschikbaar. De provincies stellen daarnaast zelf cofinancieringsbudget beschikbaar, evenals gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, particulieren en de Europese Unie (via het plattelandsontwikkelingsprogramma POP-2). Om de doelen in het landelijk gebied te kunnen realiseren, kunnen de provincies beschikken over de diensten van de DLG. Daarvoor stelt het Ministerie van LNV, als eigenaar van de DLG, voor de gehele periode 5,7 miljoen uren DLG-capaciteit beschikbaar.

## 2.2 De voorbereiding op het ILG

In 2005 verschijnt het adviesrapport van de **Commissie Lokker** over de provinciale uitvoeringsrol in het landelijk gebied. De Commissie Lokker adviseert de provincies om een tweetal taken op zich te nemen: het versterken van de uitvoering van het gebiedsgericht beleid en het aannemen van de rol van publieke ontwikkelaar op het regionaal niveau.

De Commissie Lokker doet in haar rapport 'De provincie als publieke ontwikkelaar' de volgende aanbevelingen:

Om versterking van gebiedsbeleid en de rol van publieke ontwikkelaar te kunnen waarmaken moeten de provincies hun rol professioneel invullen. Om dit te kunnen doen, is het volgende van belang:

- De provincies moeten een cultuurverandering doormaken, waarbij het minder moet gaan om de interne procedures en meer aandacht gevestigd moet worden op het verbinden van publieke en private partijen.
- De provincies moeten hun uitvoeringsorganisaties versterken. Hierbij gaat het vooral om het organiseren van voldoende kennis en capaciteit.
- De provincies moeten het nieuwe instrumentarium van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de WILG optimaal benutten.
- De provincies moeten een actief grondbeleid gaan voeren en daarmee beschikken over de BBL/Domeinen grond of een eigen grondbedrijf.

Eind december 2005 bracht de **Commissie De Graaf** haar rapport '*Kansen verzilveren*' uit. Met deze titel geeft de Commissie De Graaf een duidelijke boodschap af. De Commissie De Graaf beschrijft dat de provincie door alle betrokken partijen wordt gezien als dé aangewezen instantie om regie te voeren op de ontwikkeling van het landelijk gebied. Het doel van deze visitatie was om antwoord te geven op de vraag: '*Zijn de provincies klaar om op 1 januari 2007 met het ILG aan de slag te gaan?*'. De Commissie De Graaf beantwoordt deze vraag als volgt: '*De provincies maken behoorlijke vorderingen met de implementatie van het ILG. Tegelijkertijd is versnelling noodzakelijk om op 1 januari 2007 gereed te zijn*'.

De Commissie De Graaf baseert deze beoordeling op de volgende conclusies: de provincies zijn zoekende in hun regierol, brede bestuurlijke aandacht ontbreekt, de provincies benutten de kansen van het ILG in beperkte mate, de synergie van samenwerking tussen provincies is beperkt, de gebiedspartners zijn nauwelijks betrokken en het Rijk past de ILG-filosofie onvoldoende op zichzelf toe.

De Commissie De Graaf koppelt aan deze conclusies de volgende aanbevelingen (op hoofdlijnen):

- Ontwikkel en veranker bestuurlijke visie op het landelijk gebied.
- Pak de provinciale regie.
- Stuur op wat provincies bindt.
- Formuleer en onderhandel over condities voor succes

In 2006 ontstond bij de provincies bezorgdheid over de haalbaarheid van de realisatie van de doelstellingen uit het rijksmeerjarenprogramma (MJP-2) en de provinciale ambities in relatie tot het beschikbare rijksbudget van € 3,2 miljard voor de periode 2007-2013. Het ministerie van LNV en het IPO hebben vervolgens de **Commissie Verheijen** ingesteld.

De Commissie Verheijen bracht advies uit over de balans tussen de doelen en de middelen in het MJP-2. Uit het eindadvies blijkt dat sprake is van een aanzienlijk verschil tussen het beschikbare rijksbudget en de provinciale budgetbehoefte op de thema's EHS (Ecologische Hoofdstructuur), RodS (Recreatie om de Stad), grondgebonden landbouw en reconstructie. De Commissie Verheijen verklaart de verschillen in uitgangspunten tussen Rijk en provincies langs drie sporen:

- Realisatietempo versus financieringstempo; er is sprake van een onbalans tussen het gewenste en noodzakelijk geachte realisatietempo van EHS en RodS van de provincies en het financieringstempo van het Rijk.
- Provinciale opvattingen over kansen en knelpunten, waaronder gronddynamiek, veronderstellingen over ingerichte gronden uit 'nulmeting restanttaakstellingen', de toeslagen op de grondprijzen, inrekening BBL-gronden en de omslag naar particulier natuurbeheer.
- Bestuurlijke ambities  
De Commissie Verheijen adviseert de partners om met elkaar afspraken te maken over de te leveren prestaties (ha's en tempo). Met daarbij de conditie dat verwachte en geconstateerde knelpunten, bijvoorbeeld in de grondprijsontwikkeling, worden geneutraliseerd.

In een bestuurlijk overleg zijn de conclusies van de Commissie Verheijen bevestigd en is geconcludeerd dat "de te hanteren grondprijs wordt gedifferentieerd per provincie en in overeenstemming met het Ministerie van Financiën wordt gecompenseerd, indien de werkelijke grondprijs hoger blijkt te zijn en de budgettaire situatie van het Rijk compensatie toelaat". Over de compensatie van bijkomende verwervingskosten zou nog nader overleg plaatsvinden tussen Rijk en provincies.

### 2.3 De verhouding tussen de provincies en de DLG

In 2006 heeft het Ministerie van LNV de **Commissie van Wijzen DLG** de opdracht gegeven om "een model te ontwikkelen waarbij de provincies als grootste gebruiker van de diensten van de 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" ('Op weg naar vaste grond', Commissie van Wijzen DLG, 2006).

De Commissie van Wijzen DLG geeft in haar rapport op hoofdlijnen een viertal conclusies weer:

- Er bestaat een eensluidende diagnose over de noodzaak van sturing op inzet en kwaliteit. De commissie geeft in haar rapport aan dat alle betrokkenen, Ministerie van LNV, de provincies, de DLG en de DLG-Raad, het erover eens zijn dat de provincies in de nabije toekomst meer moeten kunnen sturen op inzet en kwalitatieve prestaties van de DLG.
- Gevoel en macht spelen een belangrijke rol in dit vraagstuk. De commissie geeft aan dat er alleen een kans van slagen is wanneer er sprake is van wederzijds vertrouwen in elkaars intenties en kwaliteiten.
- Er bestaat verwarring over de begrippen aansturing en eigenaarschap. Het zou daarom wenselijk en nodig zijn om hierin meer duidelijkheid te scheppen.

- Er is sprake van uiteenlopende wensen over de positionering van de DLG. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de ongedeeldheid van de DLG, de samenstelling van de DLG-Raad en de mate van zeggenschap en eigenaarschap vanuit de provincies over de DLG.

De Commissie van Wijzen DLG adviseerde een gedeeld eigenaarschap van Rijk en provincies over de DLG. Daarnaast benadrukte zij het belang om het eerste jaar van het ILG te benutten voor versterking van het professioneel opdrachtgever-opdracht-nemerschap tussen de provincies en de DLG. De provincies zijn als opdrachtgever verantwoordelijk voor de aansturing van de DLG. Wat dit in praktijk betekent en welke verwachtingen hierover bij de provincies bestaan, is in het voorjaar van 2007 verkend in een **'quick scan relatie provincie – DLG'**.

Deze quick scan is uitgevoerd om meer duidelijkheid te scheppen over wat provincies in het kader van het ILG van de DLG verwachten, condities in kaart te brengen voor een succesvolle relatie en om in beeld te brengen welke rol provincies voor de DLG in gedachten hebben bij hun eigen gebiedsontwikkelingsopgaven.

De quick scan maakt een aantal dingen duidelijk:

- Tijd en vertrouwen zijn nodig om goed op elkaar ingespeeld te raken.
- De DLG en provincies moeten leren wat het betekent om opdrachtnemer respectievelijk opdrachtgever te zijn.
- Investeer in openheid en communicatie en eenduidige aanspreekpunten.
- Er is spanning tussen de ruimte die de DLG krijgt of neemt om naar eigen inzicht te handelen.
- Er bestaat spanning tussen 'DLG: houd je bij je leest' en 'uitbreiding van taken is voor de DLG van levensbelang'.
- Behoud als DLG gebiedskennis en investeer in bestuurlijke sensitiviteit.
- Belang van heldere opdrachtformulering vanuit de provincies: je krijgt als opdrachtgever de opdrachtnemer die je verdient.

In maart 2008 heeft de **Commissie Ladders** (Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen Provincies) haar advies gepresenteerd. In het advies gaat de Commissie Ladders in op de decentralisatievoorstellen van de provincies op verschillende beleidsterreinen.

Ten aanzien van het ILG noemt de Commissie Ladders de volgende punten van aandacht:

- De convenanten zijn nu erg gedetailleerd. Daarmee beperken ze te veel de provinciale beleidsvrijheid.
- De commissie doet de suggestie om de provinciale rol van de gebiedsregisseur te versterken door minder detailsturing op onderdelen.
- De commissie beveelt aan om bij de EHS de sturing te beperken tot de hoofdlijnen en voor de overige onderdelen van het ILG te bezien of opname in het provinciefonds mogelijk is.



In het Bestuursakkoord Rijk-Provincies (juni 2008) is afgesproken dat Rijk en provincies bij de mid-term review van het ILG in 2010 gezamenlijk onderzoeken op welke wijze de detaillering van de afspraken over prestaties en detaillering van de verantwoording kunnen worden teruggebracht. Tijdens de mid-term review zal ook onderzocht worden of verdergaande decentralisatie van het ILG aan de orde is.

Daarnaast gaat De Commissie Ladders in het kader van samenwerking en uitvoering in op de rol van de DLG.

- Met betrekking tot de positie van de DLG sluit de commissie zich aan bij het advies van de Commissie van Wijzen DLG om de rol van de provincies bij de DLG te versterken.
- De commissie stelt voor om bij wijze van pilot in Noord-Brabant en/of Limburg een samenwerkingsverband op te richten waarin ook grond van BBL en deskundigheid van de DLG worden ingebracht en de provincies een substantiële rol in de aansturing krijgen.

Het advies van de Commissie Ladders heeft ertoe geleid dat Rijk en provincies in het Bestuursakkoord hebben afgesproken dat uiterlijk in 2009 een pilot in Zuid-Nederland wordt gestart. Evaluatie van de pilot is voorzien voor het einde van de ILG-periode in 2013.

### **3. DE BEVINDINGEN**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van onze commissie beschreven. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- Doelstellingen ILG
- Grondverwerving, inrichting en beheer
- De rol van DLG
- Samenwerking met gebiedspartners
- De uitvoering van het ILG
- Partnerschap Rijk – provincies

#### **3.1 Doelstellingen ILG**

##### *Adviezen Commissie De Graaf in grote mate opgepakt*

De Commissie De Graaf heeft in 2005 een aantal generieke aanbevelingen gedaan om de implementatie van het ILG te versnellen. Daarnaast gaf de commissie De Graaf elke provincie afzonderlijk een aantal op maat gesneden adviezen. Provincies hebben de adviezen van de Commissie De Graaf serieus opgepakt. Er zijn duidelijke keuzes gemaakt over de indeling van gebieden, provincies hebben hun regierol opgepakt en gebiedspartners zijn nadrukkelijk betrokken bij de laatste fase van implementatie en de huidige uitvoering van het ILG. De decentralisatie van het ILG van Rijk naar provincies heeft veel beweging en dynamiek teweeg gebracht. Provincies zijn zich bewust van hun verantwoordelijkheden om eind 2013 de afgesproken doelen te realiseren.

Tegelijkertijd blijven een aantal punten uit het eerdere advies van de Commissie De Graaf om aandacht vragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het advies te komen tot een breed gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingen in het landelijk gebied. Ook het advies om ervaringen en kennis te delen, niet alleen tussen provincies, maar ook tussen provincies, Rijk, waterschappen en gemeenten heeft nog onvoldoende uitwerking gekregen.

##### *Decentralisatie heeft geresulteerd tot gezamenlijke investeringen in het landelijk gebied*

Bij het tot stand brengen van het ILG is, zowel binnen de departementen als de Tweede Kamer, uitgebreid stil gestaan bij de voor- en nadelen van een decentrale uitvoering. Een belangrijke overweging om het ILG decentraal uit te voeren had betrekking op de mogelijkheid om rijksdoelen te verbinden met regionale en lokale doelen. Met als aanname dat hierdoor meer samenhang en integraliteit van beleid ontstaat en dat de totale investering in het landelijk gebied toeneemt.

De commissie constateert dat in de praktijk bovengenoemde aanname realiteit is geworden. In de provinciale meerjarenprogramma's zijn de rijksdoelen verbonden aan regionale en lokale doelen van provincies, gemeenten, en in mindere mate waterschappen. Zoals aangegeven in de bestuursovereenkomsten tussen Rijk en provincies investeert het Rijk € 3,2 miljard in het landelijk gebied. Aanvullend hierop investeren provincies en derde (gemeenten en maatschappelijke organisaties) ruim € 1,2 miljard. Daarin zijn onder meer investeringen opgenomen ter verbetering van de sociaaleconomische vitaliteit van het platteland. Een aantal provincies heeft substantiële bedragen gereserveerd voor investeringen in bijvoorbeeld behoud van het landschap en de realisatie van de EHS. Ook partijen als Rijkswaterstaat en de waterschappen dragen bij aan de ontwikkeling van het landelijk gebied, al zijn de gelden die zij investeren niet direct gekoppeld aan het ILG. In 2008 is € 115 miljoen rijksgeld beschikbaar gekomen voor het thema water (synergiegeld).

### *ILG is vooral een natuuropgave*

Zoals aangegeven is met het ILG een rijksbijdrage gemoeid van ruim € 3,2 miljard. Deze middelen zijn als volgt over de verschillende thema's verdeeld:

Natuur (EHS)	: 70%
Landbouw	: 4%
Recreatie (RodS)	: 13%
Landschap	: 2%
Bodem	: 2%
Water	: 1%
Reconstructie zandgronden	: 8%

Gebiedspartners zijn soms teleurgesteld over de nadruk die de natuuropgaven in het ILG hebben gekregen. Zij zijn van mening dat in het ILG te weinig aandacht is voor landbouwdoelen, onderhoud en beheer van het landschap, recreatie en toerisme en leefbaarheid van het platteland. Sommige gebiedspartners geven aan dat deze onevenwichtigheid in het ILG de reeds eerder opgezette samenwerking van partners in gebieden onder druk zet. De commissie merkt op dat de ontwikkeling van de landbouw wordt ondersteund via een apart spoor uitgevoerd door de Dienst Regelingen en onder directe verantwoordelijkheid van LNV. Daarnaast hebben provincies de ruimte om in het provinciaal meerjarenprogramma (pMJP) eigen provinciale en lokale doelen aan het ILG toe te voegen om het draagvlak voor uitvoering van het ILG in de gebieden te vergroten.

Het is de commissie duidelijk geworden dat de waterschappen teleurgesteld zijn over de beschikbaarheid van ILG-middelen voor de wateropgaven. De verwachtingen hierover waren voor de introductie van het ILG hooggespannen, maar in praktijk blijkt er nauwelijks geld beschikbaar te zijn. Veel waterschappen hebben hun eigen koers bepaald en beschouwen het als een gemiste kans dat de ILG-doelen onvoldoende zijn verbonden met de wateropgaven. In de meeste provincies wordt hard gewerkt aan meer afstemming, maar dit heeft nog niet overal tot het gewenste resultaat geleid.

### *Verbinding ILG met Europees beleid*

Veel provincies maken succesvol gebruik van de Europese POP-2 middelen (Plattelandsontwikkelingsprogramma) als cofinanciering voor het ILG. Het accent binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid verschuift langzaam van directe inkomenssteun aan agrariërs (pijler 1) naar plattelandsontwikkeling (pijler 2). Eind 2007 heeft de Europese Commissie een rapport uitgebracht over de Health Check van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hiermee wordt een derde grote omslag in het beleid doorgevoerd sinds de invoering van het landbouwbeleid.

De discussie heeft betrekking op de korte- en lange termijn. Op korte termijn (periode 2010 – 2013) komen extra middelen beschikbaar (modulatiegelden) voor de zogenaamde nieuwe uitdagingen: klimaatverandering, hernieuwbare energie, watermanagement en biodiversiteit. Met de nadruk op innovatie, samenwerking bij ontwikkeling en inzet nieuwe technologie. De lange termijn richt zich op het te voeren Europese beleid in de periode daarna. De discussies rondom het nieuwe beleid zijn in volle gang. De commissie acht een goede samenwerking tussen Rijk en provincies richting de Europese Unie van cruciaal belang.

### *Voortgang ILG*

De Minister van LNV concludeert in haar reactie op de eerste ILG-voortgangsrapportages over 2007 (Kabinetsreactie, 10 oktober 2008) dat de signalen positief zijn over de werking van het ILG en de benutting van middelen. Volgens de minister is in 2007 ongeveer 80% van de middelen voor 2007 uit het Groenfonds besteed.

Daarnaast blijkt uit de rapportages dat op de thema's natuur, landbouw, landschap en reconstructie een duidelijk begin gemaakt is met het aangaan van verplichtingen en het doen van bestedingen.

De commissie heeft kennis genomen van deze voortgangsrapportages. Ze heeft niet de intentie gehad zelf een beoordeling te maken van de voortgang van het ILG. Op basis van de gesprekken met alle provincies komt wel een wisselend beeld over het tempo van realisatie naar voren. Veel aandacht gaat uit naar verwerving van gronden voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Recreatie om de Stad (RodS). Provincies kopen waar mogelijk gronden aan, ook als deze buiten de begrenzing liggen. Dit leidt ertoe dat er voor veel provincies nog een fikse opgave ligt in het ruilen en herverkavelen van gronden, alvorens zij kunnen overgaan tot inrichting. Daar komt bij dat van het BBL-grondbezit iets meer dan twee derde (14.000 ha) buiten de begrenzing van de EHS ligt, waardoor deze gronden niet direct te benutten zijn voor doelrealisatie EHS.

De komende jaren komt het vooral aan op inrichting en beheer van nieuwe natuur. Volgens een advies van DLG ligt het tempo van inrichting op dit moment slechts op 30-40% van wat noodzakelijk is om de bestuurlijke afspraken ILG te realiseren. De commissie constateert dat de verwachtingen over het kunnen realiseren van alle opgaven in 2013 tussen provincies uiteenlopen. Provincies en gebiedspartners wijten dit vooral aan de huidige beschikbaarheid van gronden.

Tot slot constateert de commissie dat in een aantal provincies behoefte bestaat aan een doorkijk op het ILG na 2013. Komt er een tweede contractperiode ILG en welke middelen komen daarvoor beschikbaar? Deze informatiebehoefte komt met name voort uit de verbinding van de ILG-opgaven met de wateropgaven, die een realisatiedatum hebben die ver na 2013 ligt (2018, 2025). Een aantal provincies streeft ernaar met de waterschappen te komen tot meerjarige afspraken die verder gaan dan 2013.

### **3.2 Grondverwerving, inrichting en beheer**

#### *Kosten grondverwerving nemen toe*

Veel provincies hebben last van een beperkte grondmobiliteit en hoge grondprijzen. In antwoord op een aantal feitelijke vragen van de Tweede Kamer presenteerde de Minister van LNV in november 2008 een overzicht van de gerealiseerde grondkosten en de normbijdragen vanuit het Rijk per provincie (brief 11 november 2008). Hieruit blijkt dat er sprake is van grote verschillen in grondprijzen tussen de provincies en dat in de meeste provincies de normbijdragen niet toereikend zijn. Dit sluit aan bij het beeld dat de commissie heeft gekregen in haar rondgang langs de provincies. Ook provincies buiten de Randstad constateren dat de grondprijzen behoorlijk toenemen. Daarnaast blijken de kosten voor realisatie van natte EHS vele malen hoger dan in de normkosten is voorzien. Provincies maken zich zorgen of zij hierdoor in staat zijn aan de doelstellingen van grondverwerving EHS te voldoen.

Bijna alle provincies uiten de vrees dat de beschikbare middelen voor grondverwerving, inrichting en beheer ontoereikend zullen blijken te zijn om de taakstellingen voor EHS en RodS te halen. De commissie merkt op dat voorlopig echter sprake is van feitelijke onderuitputting van beschikbare middelen in het Groenfonds voor verwerving en inrichting van gronden voor de EHS en RodS.

### *Provincies maken beperkt gebruik van het instrument onteigening*

Provincies geven aan dat gronden maar beperkt beschikbaar komen. Ook ligt aangeboden grond niet altijd op de goede plek. De commissie constateert dat provincies terughoudend zijn met de inzet van het onteigeningsinstrument.

Onteigening ligt maatschappelijk en politiek gevoelig. In de praktijk vindt gerechtelijke onteigening maar incidenteel plaats (minder dan 5% van de gevallen). Twee andere toepassingen van de Onteigeningswet worden in de praktijk veel vaker gebruikt. De overheid kan het voornemen tot onteigening als expliciet drukmiddel gebruiken om grond minnelijk te verwerven op basis van volledige schadeloosstelling waarbij onteigening via de rechter niet nodig wordt. Ook wordt het onteigeningsinstrument ingezet met goedvinden van de te onteigenen partij om daarmee een legitieme basis te creëren voor het ontvangen van een volledige schadeloosstelling. Daarbij kan een partij zich nog terugtrekken totdat men feitelijk gaat dagvaarden en kan de overheid afzien van de vervolgstap van gerechtelijke onteigening. In de praktijk wordt het onteigeningsinstrument veelal gekoppeld aan een aankoopstrategieplan, waardoor willekeurige inzet van het instrument wordt voorkomen.

Partijen geven aan dat de inzet van het onteigeningsinstrument kan leiden tot een verhoging van de kosten voor grondverwerving. Bovendien wordt verondersteld dat het de grondprijs opdrijft. In haar advies 'De mythologie van onteigening' geeft de Raad voor het Landelijk Gebied aan dat de inzet van het onteigeningsinstrument voor de realisatie van EHS en RodS, een jaarlijkse nationale investering van circa € 22 miljoen vraagt (periode tot 2015). Aangezien maar 7% tot 8% van de verhandelde landbouwgrond verkocht wordt voor natuur- en milieudoelen, stelt de Raad dat de inzet van het onteigeningsinstrument voor EHS en RodS de grondprijs zeer beperkt zal beïnvloeden.

Er zijn gevallen bekend waarin wordt overgegaan tot volledige schadeloosstelling zonder dat dit gekoppeld is aan de inzet van het onteigeningsinstrument (ook wel onteigeningstoeslag genoemd). Deze aanpak is structureel niet aan te bevelen, omdat dit kan leiden tot het opdrijven van de grondprijs.

Inzet van het onteigeningsinstrument is het laatste redmiddel om de laatste hectares in een gebied te verwerven om tot inrichting te kunnen overgaan. In de bestuursovereenkomsten is opgenomen dat "ingevolge de Nota Grondbeleid (2001) landelijk niet meer dan 10% van de grondverwerving ten behoeve van realisatie van groene rijksdoelen op onteigeningsbasis tot stand mag komen". De commissie constateert dat ondanks de breed gedeelde problematiek rondom grondverwerving slechts een paar provincies gebruikmaken van de mogelijkheden om over te gaan tot onteigening van gronden voor natuur. In veruit de meeste provincies is momenteel (nog) geen bestuurlijk draagvlak voor onteigening of worden percentages afgesproken die onder de grens van 10% liggen.

De commissie is van mening dat een discussie over de inzet van het onteigeningsinstrument noodzakelijk is. In het overleg tussen rijk en provincies moet de vraag worden beantwoord of de overeengekomen taakstelling ten aanzien van EHS en RodS in een beperkte tijdsperiode, de extra investering als gevolg van de mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument rechtvaardigt.

#### *Inzet WILG en nieuwe Wro biedt kansen.*

Naast het eerder genoemde onteigeningsinstrument lijken provincies mogelijkheden die de WILG en de nieuwe Wro bieden om gronden te verwerven slechts in beperkte mate te benutten. Bijvoorbeeld de mogelijkheden van herverkaveling, stimuleren van bedrijfsverplaatsing en functiewijziging. Provincies maken daarnaast nog nauwelijks gebruik van de mogelijkheid tot het vaststellen van een inpassingplan voor verwerving van nieuwe natuur. Alleen als sprake is van integrale opgaven, waarbij niet alleen natuurdoelen maar ook opgaven op het gebied van bijvoorbeeld waterberging, landbouw of landschap spelen, merkt de commissie dat sommige provincies de inzet van het Wro-instrumentarium overwegen. Deze constatering sluit aan bij de conclusie van het Planbureau voor de Leefomgeving. In de Natuurbalans 2008 stelt het bureau dat het natuurbeleid kan winnen aan kracht door versterking van de samenhang met andere beleidsterreinen, zoals water en ruimtelijke ordening.

#### *Gezamenlijk grondbeleid nog onvoldoende*

Verschillende provincies zetten hun eigen grondbank op om beter te kunnen inspelen op kansen in de markt. Het is opvallend dat de overheden nog weinig gericht zijn op het ontwikkelen van een gezamenlijk grondbeleid. Daarbij gaat het niet alleen om gemeenschappelijke plannen, maar ook om een gezamenlijke uitvoering door provincies, gemeenten, waterschappen, BBL en Domeinen. De commissie is van mening dat een actief grondbeleid essentieel is om te komen tot een daadkrachtige uitvoering. Nog maar enkele provincies zijn hier intensief mee bezig.

#### *Taakstelling 40% particulier natuurbeheer lastig, maar kansen nog onbenut*

In 2005 is afgesproken dat voor de restanttaakstelling verwerving nieuwe natuur per 1 januari 2004 40% van de gronden moet worden gerealiseerd via particulier natuurbeheer. Veel provincies ervaren deze 'omslag van minder verwerving naar meer beheer' als een vrijwel onmogelijke opgave. Deels komt dit omdat provincies nog niet erg gericht zijn op de realisatie van de beheersopgaven en omdat het Rijk hiervoor onvoldoende gelden beschikbaar heeft gesteld. De commissie constateert dat een deel van de verklaring ook ligt in het feit dat provincies de mogelijkheden van particulier natuurbeheer onvoldoende benutten. Vertegenwoordigers van boeren en particuliere landgoedeigenaren geven aan wel te willen, maar voelen zich onvoldoende vertegenwoordigd in bijvoorbeeld gebiedscommissies. De commissie stelt vast dat het initiatief van het Pact van Linschoten hierop inspeelt door te kijken hoe gezamenlijke barrières geslecht kunnen worden en hoe kansen en mogelijkheden voor particulier natuurbeheer beter kunnen worden benut. Echter, het is de vraag of de voorgestelde maatregelen afdoende zijn om de gestelde taakstelling te realiseren. Gezien de lage vergoeding zijn onder de huidige marktomstandigheden weinig boeren bereid de overstap te maken.

Dit wordt bevestigd door een studie van Wageningen Universiteit "Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies" (december 2007) waarin blijkt dat de realisatie van de doelstelling van particulier natuurbeheer vooral wordt bepaald door het aanbod van gronden. De beperkte vergoeding voor de waardedaling van de gronden is voor particulieren een zeer belangrijk knelpunt. Daarnaast hanteren provincies verschillende realisatiestrategieën.

### **3.3 De rol van DLG**

#### *Provincies en DLG investeren veel tijd in verdere professionalisering relatie*

Met de introductie van het ILG zijn de provincies verantwoordelijk voor de aansturing van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Om de beschikbare uren voor inzet van de DLG zo goed mogelijk te benutten, maakt elke provincie jaarlijks een prestatieovereenkomst met de DLG.

De commissie heeft in haar rondgang langs de provincies gemerkt dat overal de provincies en de DLG veel tijd en energie hebben gestoken in het maken van goede afspraken over de inzet van de DLG, de verantwoording van die inzet en de verslaglegging over de voortgang van de taakstellingen. Provincies en de DLG maken zich samen sterk om de relatie opdrachtgever–opdrachtnemer en bijbehorende taken en rollen te professionaliseren. Een mooi voorbeeld hiervan is het onderzoek dat de provincie Gelderland in het najaar van 2008 heeft laten uitvoeren naar de mogelijkheden om de samenwerkingsrelatie met de DLG te verbeteren. De commissie adviseert de provincie Gelderland om de inzichten en aandachtspunten uit dit onderzoek ook met de andere provincies te delen.

De commissie constateert dat provincies en gebiedspartners over het algemeen de inzet van de DLG waarderen. De DLG doet zijn best en de intenties zijn positief. Aandachtspunten blijven de actiegerichtheid van de DLG en hun strategische inzicht om kansen in de markt te benutten en effectief te handelen. Provincies hebben soms het gevoel dat account- en regiomanagers ‘vastzitten’ tussen de wensen van de provincie enerzijds en de richtlijnen van het DLG-hoofdkantoor anderzijds. Ook bestaat er spanning tussen de rol van de provincie als formele opdrachtgever van de DLG en de rol van de gebiedscommissies als materiële opdrachtgever.

In de afgelopen jaren is gebleken dat het formaat voor de voortgangsrapportages van de DLG niet aansluit bij de wensen en verwachtingen van de provincies. De DLG monitort de voortgang op de rijksdoelen, terwijl de provincies ook graag de ontwikkelingen rondom de provinciale doelstellingen in de rapportages terug willen zien. Daar komt bij dat de DLG de slag heeft moeten maken van input- naar outputsturing op prestaties. De commissie stelt vast dat alle provincies hiermee worstelen, dat er vooruitgang wordt geboekt, maar dat er nauwelijks sprake is geweest van deling van kennis, inzichten en ervaringen tussen de provincies. Alleen de drie noordelijke provincies hebben de samenwerking gezocht om samen met de DLG een nieuw formaat te ontwikkelen dat aansluit bij de wensen van de provincies. De commissie dringt erop aan dat ook andere provincies hier kennis van nemen.

De commissie merkt dat de meeste provincies de aandacht vooral richten op het verbeteren van de relatie met de DLG. Niettemin speelt ook de institutionele discussie over de positionering van de DLG een rol. Met de pilot in Zuid (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland) geven de provincies en de DLG gevolg aan het advies van de Commissie Lodders (‘Ruimte, regie en rekenschap’, maart 2008). De pilot moet in kaart brengen hoe de provinciale aansturing van de DLG kan worden verbeterd. Het advies van de Commissie Lodders vormt een concrete uitwerking van de adviezen van de Commissie van Wijzen DLG uit 2006. De commissie constateert dat er veel wordt gesproken over de pilot in Zuid, maar dat nog niet duidelijk is welke acties nu precies worden ontwikkeld binnen de pilot.

In de gesprekken met de provincies en de DLG heeft de commissie in het bijzonder aandacht geschonken aan de vraag in hoeverre provincies en de DLG nadenken over de taken van de DLG voor de komende jaren. Hoewel grondverwerving tot 2015 nog een belangrijke taak is voor de DLG, zal inrichting van gronden in de komende jaren een steeds belangrijker thema worden. In hoeverre zien partijen hierin een rol voor de DLG? De commissie heeft weinig voorbeelden gezien waarin provincies en de DLG gezamenlijk investeren in het doordenken en formuleren van een meerjarentoekomstperspectief. Mede in het licht van de schurende werking van (de) gedwongen winkelnering merkt de commissie op dat de DLG in praktijk slechts in beperkte mate haar toegevoegde waarde laat zien. De belangrijkste opgave voor de komende tijd is dat provincies en DLG zichtbaar maken waarin deze toegevoegde waarde ligt van deze (ongedeelde) rijksdienst.

### 3.4 Samenwerking met gebiedspartners

#### *Uitgangspunten regierol provincies*

Het ILG is niet alleen een nieuw financieringssysteem. Het is nadrukkelijk ook een nieuwe werkwijze met nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van rijksdoelen voor een periode van zeven jaar. Een belangrijke veronderstelling hierbij is dat het ILG de aansturing van het landelijk gebied slagvaardiger maakt met een versnelde uitvoering tot gevolg. In de Memorie van Toelichting van de WILG wordt uitgebreid ingegaan op de nieuwe rol van de provincies. Provincies krijgen een duidelijke regierol tussen Rijk enerzijds en gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties anderzijds. Deze rol is niet nieuw voor provincies. Ook in de Reconstructiewet werden provincies aangewezen als verbindende schakel. Volgens de Memorie van Toelichting omvat de regierol van de provincie de volgende taken:

1. In medebewind uitvoering geven aan de geformuleerde rijksdoelen.
2. Op basis van de autonome bevoegdheid eigen provinciale beleidsdoelen hieraan toevoegen.
3. Autonoom beleid van gemeenten en waterschappen meenemen in de provinciale programmering.
4. Zorg dragen dat het rijksbeleid (deels) wordt uitgevoerd door gemeenten en waterschappen.
5. Het betrekken van belanghebbende organisaties, groeperingen en individuele burgers bij besluitvorming en uitvoering.

Tijdens de visitatie zijn vele gesprekken gevoerd met provincies en externe partijen. Hierdoor heeft de commissie een goed beeld gekregen hoe provincies de aansturing in het landelijk gebied hebben vormgegeven. Aan de hand van de bovengenoemde taken uit de Memorie van Toelichting staan in deze paragraaf de bevindingen van de commissie beschreven.

#### *In medebewind uitvoering geven aan de geformuleerde rijksdoelen*

Regionaal wordt geregeld met LNV gesproken maar het gevoel overheerst dat aandachtspunten in de uitvoering van het ILG te lang bij het ministerie blijven liggen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitonderhandeling tussen LNV en een aantal provincies over beschikbare ILG-middelen voor financiering van lopende verplichtingen. Ook de nog altijd niet afgeronde inventarisatie van verworven en ingerichte gronden per provincie – de zogenaamde Nulmeting op Kaart – baart een aantal provincies zorgen. Zij menen dat de opgave voor inrichting aanzienlijk groter is dan bij de start van het ILG werd aangenomen. Dit komt omdat provincies twijfelen over de aanname dat alle gronden die voor 1994 zijn doorgeleverd aan terreinbeherende organisaties ook (volledig) zijn ingericht.

Tot slot constateert de commissie dat de provincies moeite hebben met de gelabelde synergiegelden die beschikbaar zijn gekomen voor het thema water. In plaats van een toevoeging aan het ILG-budget is sprake van geormerkte gelden waarover, in het kader van de FES-criteria, apart verantwoording moet worden afgelegd. Provincies zijn van mening dat dit indruist tegen de filosofie van het ILG.

#### *Op basis van de autonome bevoegdheid eigen provinciale beleidsdoelen hieraan toevoegen*

Het Rijk gaat ervan uit dat provincies eigen gelden toevoegen aan rijksmiddelen en zich bovendien inzetten om gemeenten, waterschappen, Europese Unie en particuliere organisaties mee te laten financieren aan projecten. Het ILG gaat niet alleen om geld.



Het gaat ook om een passend ruimtelijk ordeningsbeleid zodat fysieke maatregelen daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Ook op dit gebied verwacht het Rijk dat provincies een regierol innemen.

De commissie constateert dat alle provincies in hun provinciale meerjarenprogramma's eigen financiële middelen hebben toegevoegd aan de rijksmiddelen. Zowel als het gaat om de typische rijksdoelen natuur en landbouw, als recreatie en toerisme, water en reconstructie. Daarnaast hebben zij ook een sociaaleconomische doelstelling toegevoegd.

#### *Autonoom beleid van gemeenten en waterschappen meenemen in de provinciale programmering*

In een aantal provincies is het ILG vooral een zaak van Rijk en provincies; gemeenten ervaren het ILG niet als 'hun ding'. Deze provincies hebben moeite gemeenten voldoende te prikkelen en te stimuleren om mee te doen in het ILG. Tegelijkertijd lijkt duidelijk dat provincies niet zonder de gemeenten de doelen in het landelijk gebied kunnen realiseren. De commissie merkt op dat de betrokkenheid van gemeenten zeer wisselend is. Zeker niet alle gemeenten hebben bijvoorbeeld cofinancieringsbudget gereserveerd.

De commissie constateert dat bestuurlijke partners sterker betrokken zijn wanneer de provincie meerjarige afspraken met hen heeft gemaakt op basis van het provinciaal meerjarenprogramma (pMJP). Deze afspraken moeten aantrekkelijk zijn voor de gemeente of het waterschap en (deels) aansluiten bij de eigen beleidsdoelen. Bestuurlijke partners zijn bereid verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van rijks en provinciale doelen, als er binnen het project voldoende aandacht wordt besteed aan de eigen gemeentelijke of waterschapsdoelen. Het gaat dus om het verbinden van doelen. Een goed voorbeeld hiervan is de provincie Overijssel, waar met alle 32 gemeenten meerjarige afspraken zijn gemaakt. De provincies Limburg, Zeeland en Noord-Brabant hebben meerjarige afspraken gemaakt met de waterschappen.

#### *Zorg dragen dat het rijksbeleid (deels) wordt uitgevoerd door gemeenten en waterschappen*

Een aantal provincies heeft gekozen voor een nieuwe gebiedsindeling en nieuwe overlegstructuren. Een voorbeeld daarvan is de provincie Noord-Holland. De commissie constateert dat het tijd kost om effectief in een nieuwe structuur met elkaar samen te werken. Dat betekent dat voor deze provincies met een nieuwe gebiedsstructuur de opstartfase eigenlijk nog maar net voorbij is. Andere provincies hadden al ervaring met gebiedsgericht werken of hadden landinrichtings- en reconstructiecommissies aan het werk. Deze provincies hebben er zoveel mogelijk voor gekozen aan te sluiten bij de bestaande structuren. Provincies als Noord-Brabant en Zuid-Holland ervaren dat de huidige structuren en manier van werken onvoldoende passen bij de opgaven. Daar wordt nu nagedacht over herijking en aanpassing. In sommige gevallen neemt de provincie de uitvoering van complexe opgaven zelf ter hand, omdat blijkt dat de gebiedspartners onvoldoende in staat zijn de doelstellingen te realiseren.

De commissie constateert dat in bijna alle provincies gebiedscommissies actief zijn. Afgezien van de uiteenlopende samenstelling van deze commissies is voor gebiedspartners in veel gevallen niet volledig duidelijk wat de rol en de positie van deze commissies precies zijn. Daar komt bij dat de opgaven voor het gebied niet altijd scherp geformuleerd en geprioriteerd zijn waardoor zij onvoldoende richting geven aan de inzet voor de komende jaren.

De aanpak binnen het ILG verschilt sterk tussen de provincies. Een aantal provincies heeft gekozen voor een meer top-downbenadering waarbij bestuurlijke partners soms het gevoel hebben een doorgeefluik te zijn van rijks en provinciale doelen.

Er is dan weinig ruimte voor eigen inbreng, waardoor ook het draagvlak voor uitvoering onder druk komt te staan. In andere provincies is juist gekozen voor een sterk bottom-up gericht proces, waarbij de gebiedspartners veel ruimte krijgen om met eigen projectvoorstellen te komen. Er is sprake van een groot draagvlak. De commissie vraagt zich af of een sterk bottom-up gericht proces voldoende garanties biedt voor doelrealisatie ILG.

*Het betrekken van belanghebbende organisaties, groeperingen en individuele burgers bij besluitvorming en uitvoering*

Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in de realisatie van het ILG. De commissie constateert dat in veel provincies maatschappelijke organisaties, waaronder de terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen), LTO, verenigingen van recreatieondernemers, et cetera vertegenwoordigd zijn in de gebiedscommissies.

Maatschappelijke organisaties geven aan graag partner te willen zijn in het realiseren van de ILG-opgaven. De provincies vullen dat partnerschap op uiteenlopende manieren in. Alleen de provincie Gelderland heeft met de terreinbeherende organisaties meerjarige prestatieafspraken gemaakt over inrichting en beheer van gronden. In alle andere provincies zijn de maatschappelijke organisaties op projectbasis bij de uitvoering van het ILG betrokken. De beleving bij de maatschappelijke organisaties is dat er voldoende geld is voor goede projectvoorstellen. Het is echter niet voor iedereen duidelijk welke financiële bijdrage de provincie van de maatschappelijke organisaties verwacht in de realisatie van het ILG.

De commissie merkt op dat het voor maatschappelijke organisaties die werken op provinciale schaal soms lastig is zichzelf 'op te splitsen' langs de lijnen van de provinciale gebiedsindelingen. Het kost hen vooraf tijd om afstemming te organiseren over hun gezamenlijke inzet, omdat niet alle organisaties in alle gebiedscommissies vertegenwoordigd zijn. Belangrijker nog is het praktische probleem dat maatschappelijke organisaties vaak onvoldoende menskracht hebben om actief te kunnen participeren in alle commissies. Zij pleiten voor een provinciebreed overleg waar met alle betrokken partners informatie wordt gedeeld en ontwikkelingen in het landelijk gebied worden besproken. In een provincie als Zeeland werkt dit brede provinciale overleg naar tevredenheid van alle betrokkenen.

Tot slot merkt de commissie op dat in een aantal provincies de maatschappelijke organisaties aangeven dat de nadruk in het ILG sterk ligt op verwerving en inrichting en dat beheer van gronden onvoldoende aandacht krijgt. Daar komt bij dat gronden steeds intensiever worden ingericht, waardoor ook de beheerskosten op termijn toenemen. De inschatting van de maatschappelijke organisaties is dat hiervoor geen extra geld beschikbaar is.

### **3.5 De uitvoering van het ILG**

*Verantwoording prestatiedoelstellingen belemmert integraliteit*

Een belangrijk element van het ILG betreft de integraliteit van de opgaven. De commissie constateert dat de meeste provincies hun middelen voor het ILG hebben ontschoot en dat in de gebieden de intentie aanwezig is om integraal te denken en met passende projectvoorstellen te komen. Tegelijkertijd merkt de commissie op dat gebiedspartners teleurgesteld zijn over het feit dat de provincie de projectvoorstellen toch weer ontrafelt, waardoor de schotten terugkeren.

Dit komt door de vele prestatiedoelstellingen (uitgedrukt in bijvoorbeeld hectares EHS of kilometers fietspad) van de bestuursovereenkomst waaraan projecten moeten bijdragen. Dit leidt tot veel bureaucratie. In een aantal provincies is – op basis van ervaringen uit het verleden – de aandacht voor de rechtmatige toekenning van subsidies verscherpt. Hierdoor ervaren gebiedspartners weinig ruimte en flexibiliteit in de uitvoering van het ILG.

De koppeling van de ILG-doelen met de wateropgaven blijkt lastig. Verwachtingen over beschikbaarheid van middelen voor wateropgaven in het ILG zijn niet uitgekomen. Dit heeft tot onduidelijkheid geleid met als gevolg dat provincies en waterschappen in eerste instantie hun eigen koers zijn gaan varen. Binnen de Kaderrichtlijn Water (KRW) en het Waterbeleid voor de 21e eeuw (WB21/waterveiligheid) staat afstemming tussen Rijkswaterstaat, de provincies en de waterschappen en het gezamenlijk nadenken over verbetering van de waterkwaliteit centraal.

#### *Programma Beheer blijft aandachtspunt.*

Het huidige subsidiestelsel van Programma Beheer bezorgt veel provincies kopzorgen. De commissie constateert dat het benutten van de huidige SAN- en SN-regelingen (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer en de Subsidieregeling Natuurbeheer) beschouwd wordt als een bureaucratisch oerwoud, hetgeen veel boeren afschrikt om gebruik te maken van de regelingen. Hoewel de beschikbare gelden beperkt zijn, heeft het merendeel van de provincies kans gezien om met succes uitvoering te geven aan Programma Beheer.

De huidige operatie 'Omvorming Programma Beheer' (OPB) is in volle gang. Naar verwachting zullen de beperkingen en belemmeringen van het oude systeem daarin goed worden ondervangen. De commissie is positief over de gezamenlijkheid waarmee provincies deze operatie ter hand hebben genomen. Vanwege dit OPB heeft de commissie tijdens de visitatiebezoeken beperkt aandacht gegeven aan de problematiek rondom Programma Beheer.

#### *Benutting verschillende financieringsstromen maakt ILG ingewikkeld*

Veel provincies proberen beschikbare geldstromen voor het landelijk gebied te bundelen. Wij noemen bijvoorbeeld de ILG-, POP- en KRW-gelden, de FES-gelden en de synergiegelden. Aan de inzet van deze middelen zijn verschillende verantwoordingseisen gesteld, waarbij veelal sprake is van gelabelde gelden. Dit komt de integraliteit niet ten goede en creëert veel bureaucratie. Bovendien is het de commissie gebleken dat het soms voor gebiedspartners niet meer is te overzien hoe de gelden aan elkaar zijn geknoopt. Aan de andere kant pleiten sommige provincies ervoor om bijvoorbeeld de NURG-middelen (Nadere Uitwerking voor het RivierenGebied) te koppelen aan het ILG.

In de bestuursovereenkomst zijn circa 40 prestatiedoelstellingen opgenomen. Dit betekent dat elke provincie over deze 40 doelstellingen jaarlijks moet rapporteren aan LNV. Vervolgens rapporteert de minister aan de Tweede Kamer. Provincies merken op dat deze methodiek veel te detaillistisch is en tot veel bureaucratie leidt. In plaats van een uitgebreide kwantitatieve rapportage pleiten provincies voor een meer kwalitatieve rapportage. Het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) wordt vaak genoemd als een goed voorbeeld van een programma dat vrij efficiënt en zonder veel bureaucratie wordt uitgevoerd.

#### *Verskillende opvattingen over gebiedsgericht werken*

Een aantal provincies maakt een duidelijk onderscheid tussen gebiedsgericht werken en gebiedsontwikkeling.

Zodra de opgave in een gebied zeer complex en integraal van aard is en er zowel publieke als private partijen betrokken zijn, wordt gekozen voor een gebiedsontwikkelingsaanpak. Vaak treedt de provincie op als trekker van de regionale gebiedsontwikkeling.

#### *Gebiedspartners vragen provincies om facilitering van de uitvoering*

Het merendeel van de gebiedspartners is tevreden over de hulp die de provincie hen biedt om projectvoorstellen in te dienen. Wel is er ruimte voor verbetering. Vaak heeft de kritiek betrekking op de sectorale benadering bij de toetsing van projecten.

Integrale projecten worden binnen de provinciale organisatie volgens de methode van de "omgekeerde glasbak" in sectorale moten gehakt en vervolgens door prestatie-eigenaren of doelspecialisten beoordeeld. Dit heeft tot gevolg dat de integraliteit en de samenhang, kenmerkend voor integrale projecten, verdwijnt. Tegelijkertijd neemt daardoor de bureaucratie rondom de uitvoering van het ILG toe. Ten tweede vragen de gebiedspartners aandacht voor de kwaliteit van de provinciale ondersteuning. Het ILG is complex en goede professionele ondersteuning is cruciaal. Hierbij is van belang dat medewerkers kennis hebben van de lokale situatie, zich faciliterend opstellen en een helder mandaat hebben.

Naast deze kritische signalen heeft de commissie ook positieve geluiden gehoord over de bereidheid en inzet van provincies om partners te faciliteren in het benutten van Europese subsidies, waaronder POP-2. De commissie plaatst daarbij wel de kanttekening dat het zeer onwenselijk is de voorwaarden voor gebruik van de Europese subsidies als basis te gebruiken voor toekenning van subsidies zonder Europese bijdrage. Het Europese systeem is buitengewoon ingewikkeld en gebiedspartners kunnen hierdoor worden ontmoedigd om subsidie aan te vragen.

### **3.6 Partnerschap Rijk – provincies**

#### *Versterken samenwerking Rijk – Provincies*

De commissie constateert dat de belangstelling van de Tweede Kamer voor het ILG toeneemt. Zo is de ontwikkeling van de EHS aangemerkt tot Groot Project. Wanneer een project door de Tweede Kamer is aangewezen als Groot Project brengt dat verplichtingen mee voor de verantwoordelijke minister. Zo dient de minister minimaal één keer per half jaar een voortgangsrapportage uit te brengen. Ook neemt het aantal Kamervragen over het ILG toe.

De commissie is van mening dat er een zekere spanning bestaat tussen de verantwoordelijkheden van Rijk en provincies. Waarbij enerzijds het Rijk door de Tweede Kamer verantwoordelijk wordt gehouden voor het behalen van resultaten en anderzijds de provincies de materiële verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering. Niet alle provincies zijn zich voldoende bewust van de politieke aandacht en de noodzaak om van het ILG een succes te maken. Waarbij de mid-term review in 2010 een belangrijk ijkmoment zal zijn. Het is belangrijk dat zowel Rijk als provincies zich inleven in ieders verantwoordelijkheid.

Het succesvol uitvoeren van het ILG is een verantwoordelijkheid van zowel provincies als Rijk. Dit vraagt om goede samenwerking en een sterk partnerschap tussen beide. Zowel op politiek-bestuurlijk, management als medewerkersniveau. Daarnaast dienen Rijk en provincies meer aandacht te geven aan het onder de aandacht brengen van successen. Hierdoor kan het draagvlak bij burgers en volksvertegenwoordigers worden versterkt.

#### *Komen tot een eenduidige rapportage- en verantwoordingssystematiek*

Er is een discussie gaande over rapportage- en verantwoordingsverplichtingen.

Bij de start in 2007 zijn Rijk en provincies overeengekomen dat er op twee momenten verantwoording zal worden afgelegd door de provincies aan het Rijk. Deze momenten hebben betrekking op de mid-term review in 2010 en op het einde van de programmaperiode in 2013. Jaarlijks rapporteren provincies aan het Rijk. Het lijkt erop dat de jaarlijkse rapportage evalueert in een verantwoordingsverplichting. Dit dient voorkomen te worden, ondanks de toenemende aandacht van de Tweede Kamer. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies de rapportagelast tot een minimum te beperken, met als uitgangspunt het door de rijksoverheid omarmde principe van SISA (Single Information Single Audit).

De jaarlijkse rapportages die aan Provinciale Staten worden voorgelegd zouden voldoende moeten zijn voor het Rijk. Waarbij provincies naast de kwantitatieve gegevens ook op een kwalitatieve wijze de successen, knelpunten en mogelijke oplossingen (individueel en collectief) van het ILG zichtbaar maken.

#### *Sterke coördinatie tussen provincies essentieel voor goed partnerschap met het Rijk*

De decentralisatie van rijks gelden voor het landelijk gebied heeft geleid tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies. Een belangrijke succesfactor is een professionele en zakelijke werkrelatie tussen beide partijen. Het lijkt erop dat provincies het ILG in twaalf moten hebben gehakt en dat de verantwoordelijkheid voor het geheel onvoldoende is geborgd. Van provincies mag worden verwacht dat zij in staat zijn te komen tot eensluidende voorstellen en onderlinge afspraken, voordat zij in overleg treden met het Rijk. Bij provincies is het besef van deze collectieve verantwoordelijkheid beperkt aanwezig. In een aantal gevallen is het provincies wel gelukt om tot onderlinge overeenstemming te komen, zoals de extra 300 hectaren EHS voor Flevoland en het oplossen van de financiële knelpunten rond Programma Beheer. De commissie stelt vast dat de interprovinciale overlegstructuur die bestond gedurende de periode ter voorbereiding op het ILG niet is gecontinueerd. Een sterke coördinatie tussen provincies is cruciaal.

Tot slot heeft de commissie gezien dat de grote verschillen in institutionele kaders en gebiedsstructuren het in delen van het land lastig maken om te komen tot afstemming en uitvoering van provinciegrensoverschrijdende projecten.

#### *Meer aandacht voor kennisdelen noodzakelijk*

De commissie constateert dat provincies en Rijk nog op beperkte schaal met elkaar samenwerken om kennis en ervaringen te delen. Alleen de noordelijke provincies werken intensief met elkaar samen, bijvoorbeeld rondom de aansturing van de DLG. De commissie merkt een brede behoefte bij de provincies maar ook Rijk om onderling meer kennis te delen over de uitvoering van het ILG, de samenwerking met gebiedspartners, de interne organisatie en allerhande praktische tips en suggesties. Inmiddels zijn onder het programmamanageroverleg van het IPO een aantal werkgroepen gestart. Verschillende provincies hebben aangegeven dat vooral een scherpere agendering nodig is om de essenties van het ILG door te spreken, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Ook de DLG kan een belangrijke rol spelen bij het ontsluiten van kennis en ervaringen. Voor de DLG is dit dé manier om haar toegevoegde waarde als ongedeelde rijksdienst concreet vorm te geven.

## **4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **4.1 Hoofdconclusie**

Wij hebben in het najaar van 2008 van het bestuur van het Interprovinciaal Overleg (IPO) de opdracht gekregen een visitatie uit te voeren bij de twaalf provincies naar de wijze waarop zij hun taken en verantwoordelijkheden in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) op dit moment uitvoeren. Aan deze opdracht lag de volgende centrale vraag ten grondslag:

#### **Helpt de door de provincies gekozen uitvoeringssystematiek voor een tijdige en effectieve realisatie van de ILG-doelen?**

De commissie heeft in de afgelopen maanden in alle provincies met veel betrokkenen gesproken over de uitvoering van het ILG. Wij stellen vast dat het ILG 'leeft'. Provincies hebben het ILG vanaf de introductie op 1 januari 2007 met daadkracht en grote betrokkenheid opgepakt. Vrijwel alle provincies hebben een provinciedekkende gebiedsindeling gemaakt waarbij zij met behulp van gebiedscommissies werken aan de realisatie van de ILG-doelen. De voortvarendheid waarmee de provincies met het ILG aan de slag zijn gegaan, is ook zichtbaar bij gebiedspartners. Zij zijn betrokken en willen graag samen met de provincie het ILG tot een succes maken. De decentralisatie heeft geleid tot een gezamenlijke investering in het landelijk gebied. In de provinciale meerjarenprogramma's zijn de rijksdoelen verbonden aan regionale en lokale doelen. Een gezamenlijke aanpak is ontstaan. Hierbij gaat het om een totale investering van circa € 4,5 miljard (periode 2007 – 2013).

Op basis van gesprekken, inzichten en ontwikkelingen in het landelijk gebied spreekt de commissie haar overtuiging uit in de succesvolle realisatie van het ILG en de rol van de provincies daarin. In de provinciale uitvoeringssystemen zijn voldoende aanknopingspunten voor een tijdige en effectieve realisatie van de ILG-doelen. Echter, er is een belangrijke voorwaarde die op korte termijn aandacht vraagt. Vertrouwen in elkaar en sterk partnerschap is noodzakelijk om met succes oplossingen te vinden voor de problemen die zich werkende weg voordoen. Het is de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen in het landelijk gebied (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, DLG en maatschappelijke organisaties) om in de komende jaren intensief samen te werken, kennis en ervaringen te delen en de samenhang en slagkracht te vergroten.

In het vervolg van dit hoofdstuk formuleert de commissie een aantal deelconclusies en concrete aanbevelingen.

De commissie doet dit langs drie lijnen:

1. Relatie Rijk – provincies
2. Relatie provincies onderling
3. Relatie provincies – gebiedspartners

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van punten die als basis kunnen dienen voor de in 2010 uit te voeren mid term review.

## 4.2 Conclusies en aanbevelingen relatie Rijk – provincies

### *Aanbeveling 1: Versterk het partnerschap tussen Rijk en provincies*

De commissie concludeert dat het partnerschap tussen Rijk en provincies nog onvoldoende gestalte heeft gekregen. Gezien de omvang en complexiteit van de opgaven is samenwerking en vertrouwen tussen Rijk en provincies cruciaal. Er bestaat een zekere spanning tussen de verantwoordelijkheden van Rijk en provincies. Waarbij enerzijds het Rijk door de Tweede Kamer verantwoordelijk wordt gehouden voor het behalen van resultaten en anderzijds de provincies de materiële verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering. Het is belangrijk dat zowel Rijk als provincies zich inleven in ieders verantwoordelijkheid en omgevingsfactoren.

Gezien de groeiende aandacht van de Tweede Kamer is het noodzakelijk dat provincies in de voortgangsrapportages aan Rijk en Provinciale Staten op een kwalitatieve wijze de successen en knelpunten van het ILG zichtbaar maken. Daartegenover staat de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de rapportagelast tot een minimum te beperken, met als uitgangspunt het door de rijksoverheid omarmde principe van SISA (Single Information Single Audit). De commissie roept het Rijk en de provincies op om te investeren in een relatie die gebaseerd is op vertrouwen en die zich richt op het, waar nodig, versterken van de rol en de positie van de provincies bij de uitvoering van het ILG.

### *Aanbeveling 2: Bespreek op korte termijn de overeengekomen taakstelling met betrekking tot de EHS en RodS versus de extra investering om tot versnelde grondaankoop te komen*

Veel provincies hebben last van een beperkte grondmobiliteit en hoge grondprijzen. Hierdoor komen gronden maar beperkt beschikbaar. Ook ligt aangeboden grond niet altijd op de goede plek. Provincies zijn terughoudend met de inzet van het onteigeningsinstrument (inclusief minnelijke verwerving op basis van volledige schadeloosstelling). Het ligt maatschappelijk en politiek gevoelig. Onteigening van gronden is het laatste redmiddel om de laatste hectares in een gebied te verwerven om tot inrichting te kunnen overgaan. De afspraak dat landelijk niet meer dan 10% van de grondverwerving ten behoeve van realisatie van groene rijksdoelen op basis van gerechtelijke onteigening tot stand mag komen, geeft op dit moment voldoende ruimte. Het is niet wenselijk om structureel over te gaan tot volledige schadeloosstelling los van de inzet van het onteigeningsinstrument. Op lange termijn kan dit leiden tot het opdrijven van de grondprijzen.

In haar brief aan de Tweede Kamer maakte de Minister van LNV recentelijk de gerealiseerde grondkosten per provincie inzichtelijk. Duidelijk is dat deze grondprijzen in veel provincies aanzienlijk uitstijgen boven de beschikbare normbedragen die het Rijk per hectare vergoedt. Gezien de huidige economische ontwikkelingen ligt de bestuurlijke afspraak over het advies van de Commissie Verheijen uit 2006 over compensatie van gestegen grondkosten gevoelig.

De commissie adviseert de provincies om op korte termijn eensluidende voorstellen te ontwikkelen over de inzet van het onteigeningsinstrument en de toename van kosten ten aanzien van grondverwerving, inrichting en beheer. Vervolgens zal in het overleg tussen Rijk en provincies de vraag moeten worden beantwoord of de overeengekomen taakstelling ten aanzien van EHS en RodS in een beperkte tijdsperiode, de extra investering als gevolg van de gestegen grondprijzen en de mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument, rechtvaardigt.

### *Aanbeveling 3: Ontwikkel een meerjarenperspectief voor de DLG en maak zichtbaar waarin de toegevoegde waarde ligt van deze (ongedeelde) rijksdienst*

De relatie tussen de provincies en de DLG is veelvuldig onderwerp van gesprek. Dit is een positieve ontwikkeling.

Beide partijen zoeken naar een optimale invulling als opdrachtgever en opdrachtnemer. Tegelijkertijd is ook de discussie over de positionering en de eigendomsrelatie van de DLG actueel. Het advies van de Commissie Lodders heeft geleid tot een pilot op Zuid-Nederlandse schaal om de provinciale aansturing van DLG en BBL te optimaliseren. De commissie schaart zich achter dit advies, maar dringt er bij de betrokken partners op aan de professionele relatie tussen de provincie en DLG niet te blokkeren. De commissie adviseert de partners om tijdens de mid-term review de ontwikkelingen in de pilot kritisch te beschouwen in relatie tot het belang van een succesvolle uitvoering van het ILG in de periode 2007-2013. De belangrijkste opgave voor de komende tijd is dat provincies en DLG zichtbaar maken waarin de toegevoegde waarde ligt van deze (ongedeelde) rijksdienst.

Provincies en DLG hebben in de afgelopen jaren veel tijd en energie gestopt in het verbeteren van hun professionele relatie. Waar bij aanvang van het ILG er nog veel onduidelijkheden waren over inzet, wensen en verwachtingen, zijn beide partijen in de afgelopen twee jaar in vrijwel alle provincies goed met elkaar in gesprek geraakt over wat de provincies nodig hebben. De DLG heeft veel inspanningen geleverd om de slag te maken van inputsturing naar sturing op output en prestaties. Daarin worden vorderingen gemaakt. De commissie adviseert provincies en de DLG om op een opbouwende manier elkaar kritisch te blijven volgen en aan te spreken op knelpunten en onvoorziene ontwikkelingen. Openheid en vertrouwen zijn ook hier van elementair belang. De commissie verwijst graag naar de adviezen uit de Quick Scan van het IPO uit 2007 waarin concrete aanknopingspunten staan voor verdere verbetering van de onderlinge relatie.

Het is de commissie opgevallen dat provincies en de DLG, afzonderlijk noch gezamenlijk, de opgaven voor de komende jaren doordenken en de rol die de DLG daarin kan/moet vervullen. De commissie adviseert provincies en de DLG om met elkaar een meerjarenperspectief te ontwikkelen. Daarbij komen vragen aan de orde als: wat zijn de belangrijkste opgaven voor de tweede helft van de ILG-periode? Wat verwachten wij daarin van de DLG? Wat kan de DLG daarin betekenen? Wat is ervoor nodig om die samenwerking succesvol te laten verlopen? Het vraagt van de DLG om expliciet hun meerwaarde te laten zien.

#### *Aanbeveling 4: Verbind opgaven in het landelijk gebied*

Sinds de adviezen van de Commissie De Graaf is het nog geen gemeengoed geworden om de ILG-doelen te verbinden aan de wateropgaven. De commissie ziet hoopgevende initiatieven in de provincies tot stand komen, maar betreurt het dat middelen voor kwalitatief waterbeheer en waterveiligheid niet verbonden zijn aan de uitgangspunten van het ILG zonder aanvullende verantwoordings-eisen. De commissie roept het Rijk, de provincies en de waterschappen op om de integraliteit van de opgaven, ook financieel, te regelen.

### **4.3 Conclusies en aanbevelingen relatie provincies onderling**

#### *Aanbeveling 5: Versterk de coördinatie tussen provincies*

De decentralisatie van rijks gelden voor het landelijk gebied heeft geleid tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en provincies. Van provincies mag worden verwacht dat zij in staat zijn onderling problemen op te lossen en tot eensluidende voorstellen te komen, voordat zij in overleg treden met het Rijk. Een sterke slagvaardige coördinatie tussen provincies is cruciaal. De omvorming van Programma Beheer is een voorbeeld van constructieve samenwerking tussen provincies. De commissie beveelt aan de interprovinciale coördinatie en sturing te versterken door het inrichten van een projectmatige overlegstructuur.



Belangrijke aandachtspunten binnen deze versterkte samenwerking en coördinatie zijn onder andere:

- Het behartigen van gezamenlijke belangen
- Signaleren van knelpunten en het aandragen van oplossingsrichtingen
- Komen tot eensluidende voorstellen, onder andere met betrekking tot budgetverdeling
- Ontwikkelen van uitvoeringsinstrumenten (zoals is gedaan voor Programma Beheer)
- Kennisdeling

*Aanbeveling 6: Ontwikkel een meerjarenagenda kennisdeling en benut elkaars creativiteit*

Het advies van de Commissie De Graaf: “stuur op wat provincies bindt” heeft in praktijk weinig uitwerking gekregen. De Commissie De Graaf constateerde destijds dat “het wiel uitvinden op verschillende plekken tegelijk niet alleen inefficiënt is, maar ook schadelijk is voor de positie van de provincie, bijvoorbeeld aan de onderhandelingstafel met het Rijk”. Het advies om toe te werken naar een model van benchmarking en te komen tot een organisatorische verankering daarvan heeft nog geen navolging gekregen. De commissie bemerkt dat ambtelijk het belang van kennisdeling wordt onderkend, maar dat hiervoor bestuurlijk nog weinig aandacht is. De commissie roept bestuurders op om zich gezamenlijk voor te bereiden op de mid-term review van 2010 en daarnaast een gezamenlijke agenda op te stellen voor kennisdeling en onderlinge interactie. Als voorbeelden van thema’s noemt de commissie het verkennen van de mogelijkheden van uitplaatsing van bedrijven over provinciegrenzen heen en het delen van kennis en inzichten met DLG.

Daarnaast adviseert de commissie de provincies om hun ILG-successen veel meer en beter over het voetlicht te brengen. Zowel richting Provinciale Staten, Tweede Kamer als de burger. Hierdoor krijgt de beeldvorming over de rol van de provincies in het ILG een positieve impuls en het stimuleert provincies om op zoek te gaan naar best practices in de uitvoering.

Meer structurele uitwisseling van kennis is niet alleen nuttig, maar biedt ook aanknopingspunten om de uitvoering van het ILG in de eigen provincie op een hoger plan te brengen. De commissie heeft in haar visitatiebezoeken verschillende inspirerende voorbeelden aangetroffen die zich lenen voor een brede provinciale aanpak. Onderstaand noemt de commissie een aantal van deze voorbeelden. Voor een nadere toelichting verwijst de commissie graag naar de betreffende provincies:

- De interventieladder in Overijssel
- De uitvoeringsbarometer in Noord-Brabant
- De uitkomsten uit het onderzoek naar de relatie tussen de provincie en de DLG in Gelderland
- De nieuwe voortgangs- en monitoringssystematiek van de DLG in Noord-Nederland

#### **4.4 Conclusies en aanbevelingen relatie provincies – gebiedspartners**

*Aanbeveling 7: Blijf investeren in gebiedsgericht werken en stimuleer regionale uitvoeringscoalities*

Er bestaat een rijke schakering aan manieren waarop provincies met hun partners in het landelijk gebied samenwerken. Sommige provincies zijn nog zoekende naar de invulling van hun regiefunctie. Er bestaat een spanningsveld tussen enerzijds het doorvertalen van rijks en provinciale doelen naar de gebiedspartners (top-down) en anderzijds het ruimte bieden aan de gebiedspartners om zelf met projecten te komen om zodoende het draagvlak voor het ILG te vergroten (bottom-up). Beide benaderingen hebben voor- en nadelen.

De commissie adviseert de provincies om motieven en overwegingen voor de verschillende uitvoeringssystemen te delen met gebiedspartners en te komen tot een helder sturingsmodel. In dit sturingsmodel moeten de verantwoordelijkheden van provincie, gebiedspartners en DLG duidelijk zijn.

Een aantal provincies ziet het ILG te veel als een financieel instrument en minder als een kans om echt gebiedsgericht te werken. De commissie is van mening dat provincies zichzelf tekort doen als ze niet meer de gebiedspartners – gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties – betrekken bij de uitvoering van het ILG. Provincies moeten blijven investeren in het smeden van regionale uitvoeringscoalities, waarin naast rijks en provinciale doelen ook lokale en waterschapsdoelen zijn verankerd. Het succes ligt in het verbinden van doelen. Op basis hiervan is het wenselijk meerjarige financiële en prestatieafspraken te maken met elk van de gebiedspartners. Maak gebiedspartners medeverantwoordelijk voor de totale doelrealisatie ILG, maar zorg er wel voor dat er voor iedereen iets te winnen valt.

#### *Aanbeveling 8: Ontwikkel een gezamenlijke en meerjarige grondstrategie*

Het is overduidelijk dat de hoge grondprijzen en de immobiliteit van de gronden alle provincies parten speelt in hun ambities om in 2013 de ILG-doelen te realiseren. De commissie nodigt Rijk en provincies uit samen tot creatieve oplossingen te komen om de grondverwerving te versnellen. Het is noodzakelijk om samen met partners (Rijk, gemeenten, waterschappen, DLG/BBL en Domeinen) een gemeenschappelijke meerjarenstrategie te ontwikkelen op de grondverwerving in de onderscheiden gebieden. Een gemeenschappelijke strategie laat zien welke gronden in bezit zijn van de overheden, welke gronden verworven moeten worden, welke keuzes de partners daarin (willen) maken, welke middelen daarvoor beschikbaar zijn en welke partners daarvoor verantwoordelijkheid dragen. De meerjarenstrategie omvat een pakket aan maatregelen. De commissie daagt de provincies uit om daarin creatief te zijn en de mogelijkheden te benutten van de WILG en de Wro.

## **4.5 Agenda voor de mid-term review in 2010**

Over anderhalf jaar dient de Minister van LNV de Tweede Kamer te informeren over de tussentijdse stand van zaken in de uitvoering van het ILG. Deze mid-term review vormt een belangrijk moment om met elkaar vast te stellen of de afspraken uit de bestuursakkoorden nog valide en haalbaar zijn en of het systeem naar wens functioneert. De commissie heeft in de afgelopen maanden verschillende onderwerpen bestudeerd die naar haar mening een plaats verdienen op de agenda van de mid-term review. Dit zijn:

1. Doelrealisatie en financiering;
2. Partnerschap Rijk – provincies;
3. Grondmobiliteit en grondprijzen;
4. Grondverwerving, inrichting en beheer;
5. Particulier natuurbeheer;
6. Wettelijk instrumentarium (WILG, Wro en Onteigeningswet);
7. Integraliteit van het ILG;
8. Gebiedsgericht werken;
9. De positie van de DLG;
10. Verantwoordingssystematiek;
11. Doorkijk periode 2014 – 2020.

## **BIJLAGE**

### **Samenstelling visitatiecommissie ILG**

De Visitatiecommissie ILG is ingesteld door het Interprovinciaal Overleg.

De heer mr. J.A.M. Hendrikx  
Lid Eerste Kamer der Staten Generaal, voormalig commissaris van de Koningin in Overijssel  
en voormalig gedeputeerde in Gelderland

De heer J. van Dijk  
Voormalig gedeputeerde provincie Groningen

Mevrouw P.M Sangers  
Plaatsvervangend directeur Staatsbosbeheer

De heer drs. L.H.J. Verheijen  
Dijkgraaf Waterschap Aa en Maas

Mevrouw E. Verkoelen  
Directeur Milieufederatie Zuid-Holland

De heer prof. dr. J. de Vries  
Hoogleraar bestuurskunde Universiteit Leiden

De heer prof. dr. P.C.E. van Wijmen  
Voorzitter Raad voor het Landelijk Gebied, hoogleraar natuurbeschermingsrecht Universiteit  
van Tilburg

De leden hadden op persoonlijke titel zitting in de Visitatiecommissie.

### **Secretariaat visitatiecommissie ILG**

Het secretariaat van de commissie werd gevoerd door Lysias Advies B.V.

Mevrouw drs. H.W. Stigter  
De heer ing. F.H.M.J. van Bussel M.Sc.  
Mevrouw mr. R. Gerritse